万卷方法

COMMUNICATING SOCIAL SCIENCE RESEARCH TO POLICYMAKERS

科学决策方法

从社会科学研究到政策分析

罗杰·J·沃恩／特里·E·巴斯　著

沈崇麟　译



重庆大学出版社

http://www.cqup.com.cn

责任编辑：雷少波
封面设计：黄　河



■ 本书的主要目的有两个：

1. 使高校的教授和学生更好地理解公共政策方面的“真实世界”，以便更好地与政策的制订和执行者进行交流。

2、帮助政策的制订和执行者更加系统地考虑他们在政治舞台上的所做所为。

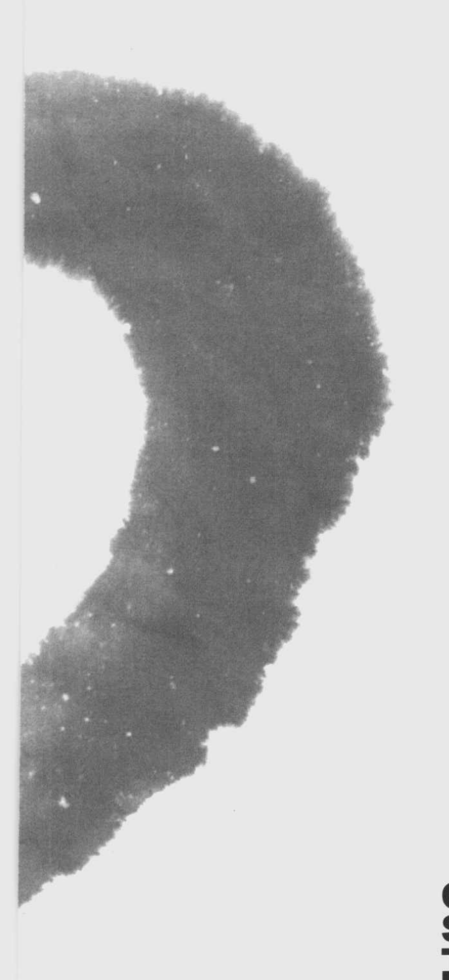
■ 我们希望政策的生产者和消费者能坐在一起进行一些分析，以使政策的制订和执行能有所改进。

■ 我们围绕经验法则和个案来组织本书的各个章节，其中缀以我们认为堪称范例的那些实例——那些我们认为的政策分析艺术中的完美之作。

■ 本书的阅读对象主要是学术机构的社会科学研究者以及社会政策分析者。这些人或从事为决策者提供理论思想的工作，或从事教学工作。他们为那些意欲成为政策分析专家，或直接从事政策制订工作的高校学生，提供必须的基本技能方面的训练。在这个意义上讲，本书是一本有关政策分析的实用性很强的指南性著作。



ISBN 7-5624-3669-X
定价：　15.00元



COMMUNICATING SOCIAL SCIENCE RESEARCH TO POLICYMAKERS

科学决策方法

从社会科学研究到政策分析

罗杰·J·沃恩 / 特里·E·巴斯 著
沈崇麟 译

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学决策方法:从社会科学研究到政策分析/(美)沃恩(Vaughan,R. J.),(美)巴斯(Buss,T. E.)著;沈崇麟译. —重庆:重庆大学出版社,2006. 6
(万卷方法)
书名原文:Communicating Social Science Research to Policymakers
ISBN 7-5624-3669-X
Ⅰ.科... Ⅱ.①沃...②巴...③沈... Ⅲ.①决策学②政策—研究 Ⅳ.①C934②D
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 051475 号

科学决策方法:从社会科学研究到政策分析
罗杰·J·沃恩(Roger J. Vaughan)
特里·E·巴斯(Terry E. Buss) 著
沈崇麟 译
责任编辑:雷少波　　版式设计:周 晓
责任校对:方 正　　责任印制:张 策
*
重庆大学出版社出版发行
出版人:张鸽盛
社址:重庆市沙坪坝正街 174 号重庆大学(A 区)内
邮编:400030
电话:(023) 65102378 65105781
传真:(023) 65103686 65105565
网址:http://www. cqup. com. cn
邮箱:fxk@ cqup. com. cn (市场营销部)
全国新华书店经销
重庆科情印务有限公司印刷
*
开本:890 × 1240 1/32 印张:6.625 字数:172 千 插页:32 开 2 页
2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷
印数:1—4 000
ISBN 7-5624-3669-X 定价:15.00 元

COMMUNICATING SOCIAL SCIENCE RESEARCH TO POLICYMAKERS

万卷方法 | 总策划：崔 祝 雷少波

案例研究：设计与方法（2004.11出版）
Case Study Research: Design and Methods（第3版）
By: Robert K.Yin
周海涛等译

案例研究方法的应用（2004.11出版）
Applications of Case Study Research（第2版）
By: Robert K.Yin
周海涛等译

调查研究方法（2004.11出版）
Survey Research Methods（第3版）
By: Floyd J.Fowler,Jr.
孙振东等译

量表编制：理论与应用（2004. 1出版）
Scale Development: Theory and Applications（第2版）
By: Robert F.Devellis
李 红等译

研究设计：定性、定量与混合研究方法（2006. 9出版）
Research Design:
Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches（第2版）
By: John W.Creswell
崔延强等译

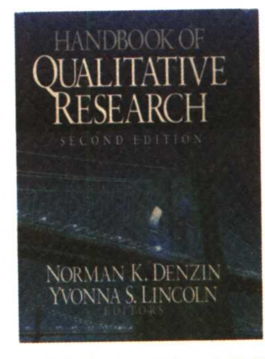
科学决策方法：从社会科学研究到政策分析（2006. 7出版）
Communicating Social Science Research To Policymakers
By: Roger J.Vaughan, Terry F.Buss
沈崇麟等译

电话调查方法：抽样、选择与督导（2005. 8出版）
Telephone Survey Methods: Sampling, Selecting, and Supervision
By: Paul J.Lavrakas
沈崇麟等译

解释性交往行动主义（2004. 7出版）
Interpretive Interactionism（第2版）
By: Norman K.Denzin
周 勇译

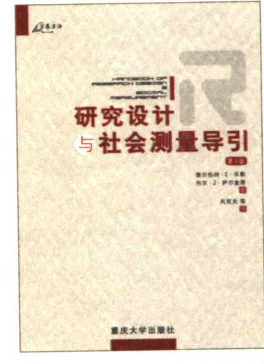
研究设计与社会测量导引（2005. 2出版）
Handbook of Social Research Design & Social Measurement（第6版）
By:Delbertc. Miller, Neil J.salkind
风笑天 主译

Handbook of Qualitative Research（第2版）
（中文版名待定，2006. 10出版）
By:Normann K.Denzin Yvonna S. Linciln
风笑天 主译



本书是定性研究方法方面极为全面的工具书。全书约150万字，涉及定性研究的发展历史，定性研究的方法论基础，定性研究的具体方法、策略和艺术，定性研究的未来发展等内容，这些内容分别体现在41个专题之中。本书的56位撰写者来自世界各国，他们均是在人文社会科学研究及定性研究方法的相关领域卓有成效的学者。本书主译风笑天系南京大学教授、博士生导师，其他人员均来自北京大学、美国德克萨斯A&M大学等国内外著名研究与教学机构。

本书第2版的中译本已于2006年12月出版



本书约80万字，涉及社会科学研究设计的方方面面，包括研究选题的提出、研究方法的选择和使用，以至研究成果的最终呈现和出版等内容。同时，为了给学者们提供更大的方便，本书提供了大量国际著名的社会科学研究和传播机构的简明资料以及国际普遍认可的社会科学研究工具。本书作者分别是来自印第安纳大学社会与商务管理系和坎萨斯大学心理与教育研究系的知名教授。此书由风笑天教授主持翻译。

本书第6版的中译本已于2005年2月出版。

作者简介

罗杰·J·沃恩（Roger J. Vaughan） 为各级政府提供服务的自营政策分析咨询事务所负责人。芝加哥大学经济学博士、麦基尔大学(McGill University)硕士、牛津大学学士。曾任纽约花旗公司(Citicorp in New York)高级经济师、凯里任州长(Governor Carey)时期的纽约州经济发展委员会主任、兰德公司(RAND Corporation)和州长政策顾问委员会(CGPA)的高级顾问。州长顾问委员会是位于华盛顿特区的全美州长协会的成员。多年来，曾为30多个州的州长做过政策分析。在政策分析方面出版的专著和论文150本（篇）以上。他还曾经在匈牙利、保加利亚、俄罗斯和其他新独立的国家从事国家和地方的政策分析。最近三年，他的主要工作在美国国内，作为PADCO公司的顾问，为乌克兰的内阁部长提供技术援助。

特里·E·巴斯(Terry E. Buss) 波士顿萨克福大学(Suffolk University in Boston)苏威尔商学院(Sawyer School of Business)公共管理系主任、教授。俄亥俄州立大学政治学和数学博士。他在公共政策方面的专门论著在200篇(本)以上，内容涉及公共事业管理和经济发展等各个方面。1991年来，他在匈牙利、俄罗斯、保加利亚、罗马尼亚和斯洛文尼亚等国工作。他两次得到了富布赖特奖学金，一次在布达佩斯大学，关于经济科学；另一次在布达佩斯学院，关于公共管理。他在那里为地方政府提供技术援助。10多年来，一直担任CGPA的高级顾问。1997年，因在公共政策方面的贡献，他获得了有很高声誉的布里琼斯奖(Brizius Award)。在过去的两年，他在国会图书馆的国会研究中心，以高级顾问的身份从事政策分析工作。

为方法理性鼓与呼*

——万卷方法策划报告暨出版说明

究竟是中国内地学界对于研究方法的漠视，导致研究方法出版物的匮乏？
还是研究方法出版物的匮乏，导致学界没有对方法问题予以应有的重视？
这是一个鸡生蛋蛋生鸡的问题。
作为图书出版的编辑人和策划人，对之多论无益。
但，作为图书出版的编辑人和策划人，我们却非常乐意——为方法理性鼓与呼！

我们乐于，也更善于从出版物的数量和质量的比较中，来了解和表述某一类知识的生产和传播情况，以此作为我们图书出版策划的基础。同样，在万卷方法的策划之前，我们便对美国、中国台湾及中国内地三者，1999—2002年间关于社会科学研究方法的图书出版情况做了一个简单的比较：

美国在社会科学研究方法方面出版物的数量之多，至少足以让我们惊讶！由于不便统计，在此，仅就美国的SAGE出版公司在社会科学研究方法方面的图书出版情况，做一个简单介绍，以窥其一斑。SAGE出版公司4年中出版的社会科学研究方法方面的书籍（包括再版书）便有两百余种，其中，既有一两百万字的大部头工具书，如*Handbook of Qualitative Research*，*Handbook of Research Design & Measurement*；也有10万字左右的口袋书，如仅一个“应用社会科学研究方法系列丛书”（*Applied Social Research Methods Series*）便有49个品种，其中每本书对于案例研究方法、调查研究

* 本文原载《中华读书报》2004年3月31日，第15版。在此，根据需要作者对原文做了少量改动。

方法、网络调查方法等做了分门别类的介绍。其覆盖面之广，研究之深入、具体、操作性强是我们所难以想象的。如果说，我们与美国的差距尚可理解和接受的话，那么，同一时期，中国台湾在这一方面的研究和传播情况也足以令我们汗颜。4年间中国台湾出版了大量深入研究社会科学研究方法方面的书，其中不但有本土作者的原创作品，也有从英美等西方国家引进版权的相对比较成熟的社会科学研究方法方面的作品。更为可贵的是，其中有几家出版公司已经注意从社会科学研究方法的体系着眼来组织自己的策划和出版，在这方面的出版有了一定的规模，内容的组织也显得比较成熟：如韦伯文化事业出版社的“研究方法系列丛书”、弘智文化事业公司的“应用性社会科学调查研究方法系列丛书”等都是发展比较成熟、规模比较大的专门传播社会科学研究方法的系列丛书。

而中国内地方面，同期虽然也出版了一批研究方法的书籍，但无论是规模还是研究内容的深入丰富程度都无法与美国及中国台湾两地相提并论。从规模看，这期间中国内地出版的社会科学研究方法类的著作也就四五十本，难望美国同行之项背，仅与中国台湾同期出版规模大致相当。从此类出版物内容的深入丰富程度来看，内地出版的社会科学研究方法类出版物主要集中在各学科内部，如教育研究方法、心理学研究方法、社会学研究方法、经济学研究方法、体育科学研究方法等，每本书都面面俱到谈调查、谈案例、谈访谈、谈田野、谈观察等，而很少有对某一种方法进行深入研究的图书，更没有像美国或中国台湾那样形成比较系统的研究社会科学研究方法的系列丛书。在这一领域，这样的图书结构对于应付大学本科生在研究方法方面的入门性需求（即作为教材）还行，但对于迅速培养一大批拥有科学、理性的研究头脑的学者，特别是对于青年学者，如硕士、博士研究生的成长则是远远不够的。其致命的弱点表现在三个方面：其一，一本书铺得太开而无法细化深入，以至于绝大多数学生虽然上了方法的课，却除了记住了几个名词和对一些方法的理论及应用略知一二之外，至于什么情况下选择什么方法最恰当、具体怎么操作、这种方法可能会有哪方面的不足需要加以处理等研究细节问题仍然处于无理性状态。其二，既然我们的方法建设囿于学科内部，而不能对方法进行纵深的开发，那么，反正学科就那么几个，于是方法书大多是低水平重复。比如教育研

究方法的书，现在全国使用做教材的至少也有十多本吧，但你若有心思看的话，一本足矣！其三，出版界对研究方法图书这种淡淡的一笔带过的做法，不仅很难形成一种风气，从意识深处提升起大家对于研究方法的关注，而且更加剧了整个学界对于研究方法的漠视，许多学者只有在著书立说之时才想到似乎从“作品结构的完整性”上看应该谈及方法问题。

社会科学界近年流行两个词语：一曰反思，二曰接轨。所谓反思也即是对于学科的理论基础、学科的结构、学科的历史与未来等问题的全面梳理；所谓接轨也即是希望中国的社会科学研究能够融入世界社科研究的大潮中，与国际上的社会科学研究实现彻底的、清晰的对话。在此，我们以为，无论是反思还是接轨，中国的社会科学界和传播界都必须投入一些精力来关注、研究、教授和传播社会科学研究方法。惟如此，才能在中国形成完善、科学的社会科学研究方法体系和学科群，也才能使对研究方法关注与理性应用在中国社会科学界深入人心、蔚然成风；惟如此，也才能为中国社会科学研究与国际接轨搭建一个平台。

以上种种，促使我们策划出版了万卷方法系列丛书，献给忠实于人文社会科学研究的人们！

雷少波　崔　祝

2004年6月于重庆大学出版社

前　言

专家误入歧途

四十多年前，有那么一些人来到了勒普泰岛(英国作家斯威夫特所著小说《格列弗游记》中提到的一个飞行浮岛)。他们在那里前后生活了5个月，虽然学到了一些肤浅的数学知识，但却也沾染了那个崇尚空谈的地方的浮夸习气。这些人回来之后，觉得周围的一切都不顺眼，想要改变包括艺术、科学、语言和数学在内的所有东西。为此，他们申请了一项在拉加多(Lagado)建立设计师学院的皇家专利。这一荒唐之举，在人们的心目中的影响是如此巨大，以至在王国的土地上，没有一个城镇可以任何理由不建立这样的学院。在这些学院里，教授们试图设计发明一些全新的农业和建筑方法，一些全新的贸易方法和制作工具。他们声称，只要将他们的发明付诸实施，工作效率的提高可以十倍计。一个地方可在一个星期之内建成，生产出来的任何东西耐用无比，终生都不用进行任何维修。所有的果实不仅可随心所欲地在任何季节成熟，且产量也是现在的几百倍。像这样令人欢愉的建议还有很多。唯一的不足是这些建议从来都没有完成过。当时整个国家是一片废墟，房屋倒塌，老百姓食不果腹、衣不蔽体。而这一切并没有使他们感到沮丧，反而使他们以百倍的热情，在希望和绝望的双重驱使下，更加自觉地推行他们的计划。

Jonathan Swift. *Gulliver's Travels* (1711)

本书的主要目的有两个：①使高校的教授和学生更好地理解公共政策的“真实世界”，以便更有效地与政策的制订和执行者进行交流；②帮助政策的制订和执行者更加系统地考虑他们在政治舞台上的所作所为。这些人，除非在退休之后出版的回忆录中，他们几乎没有时间去反省自己的所作所为。我们希望政策的生产者和消费者能坐在一起进行一些分析，以使政策的制订和执行能有所改进（同时请参见Hamilton, 1992; Majchrzak, 1984）。目前，学院中的政策分析人员和政府部门中的政策制订者和分析者之间横着一条鸿沟，而且这个鸿沟可能正在变得越来越大（Kaufman, 1995; Whiteman, 1986），而出于双方共同的利益，我们应该设法缩小这条鸿沟（Goldhamer, 1978）。

我们围绕经验法则（有关这一概念的解释，参见Safire, 1998）和个案来组织本书的各个章节。其中缀以我们认为堪称范例的那些实例——那些我们认为堪称政策分析艺术中的完美之作。这些法则不仅不是一成不变的、神圣的、穷尽的，甚至不是互斥的。政策分析者或制订者，为了他们的人文艺术和政治需要，常常会违背其中的某一条，或若干条，在有些场合甚至可能置所有这些经验法则于不顾。这些法则是政策分析人员将自己的报告递交给政策决定者之前所必须考虑的。同样，决策者在评价专家递交的报告时，也应逐项考虑所有这些法则。而最重要的问题却永远是：选择其中最为行之有效的。

书中提供的例子都来自实际。这些例子不仅常常是人们关注的热点，各种观点大相径庭，有时还是模糊不清，且常常导致过去政策的旧事重提。有些读者可能不同意我们对这些例子的阐述。我们的目的并不在争某一特例之长短，而在促使政策分析者和决策者在考虑问题时更加具有批判性，不仅要考虑自己的观点，也要考虑其他人的观点。理论和思想最终总是可以解决我们遇到的实际问题的，但这只能是在用我们在这里所列举的那些艺术的法则对问题作了缜密的评估之后。

对大多数人来讲，甚至对那些从事政策分析的教学和研究的人来讲，政策分析可能都有那么一种神秘感，因为很少有人能有这方面的实际经验。政策分析一般都是在幕后进行的，有时是秘密的，甚至是在学术机构内进行的，而在前台引人注目的则是那些政客。许

多公共政策方面的教科书上介绍的那些内容，都是作者主观想象的政策分析者和决策者的所作所为。这样编写的教科书，不仅于事无补，而且也是不真实的。也有一些教科书的作者，他们虽然也头头是道地对政策加以阐述，但却并不了解政策分析和决策系统是如何运作的。我们则试图让决策过程的阐述变得更加真实。我们的做法是将它与另一为大多数人理解，并都有切身体验的专业活动——作为一个医生的患者联系起来。医生对病人进行诊断、治疗和观察的过程，与政策分析过程惊人的相似。其他的工种——汽车修理工、飞机领航员、复印机修理工和软件维护人员，也与之有相似之处。从事这样的工作的人都可能或使用许多可资决策参考的检验单。根据这些单子，即使不能解决他们遇到的所有问题，至少也能解决他们所遇到的大部分问题。本书自始至终都将医疗过程和决策模型联系在一起，其目的无非是帮助读者更好地理解决策模型。

本书的阅读对象主要是那些在学术机构工作的政策分析员。这些人或从事为决策者提供理论思想的工作，或从事教学工作，为那些意欲在政策舞台上一展宏图，或作为政策分析的专家，或直接从事政策制订工作的高校学生，提供从事这方面工作所必须的基本技能方面的训练。从这个意义上讲，本书是一本有关政策分析的实用性很强的指南性著作。本书力图避免进行抽象的理论讨论和空洞的说教，也不打算涉足任何社会科学方法、统计方法和数据处理技术等领域。传授这方面知识的担子应由其他课程来承担。我们假定本书的读者在这些方面已经在学术上受到过良好的训练，并已打下扎实的基础（例如：Clower, 1995; DeHaven-Smith, 1988; Feyerabend, 1993; MacRae & Whittington, 1997; Ripley, 1985; Weimer & Vining, 1992等，不一一列举）。相反，我们的目的在于帮助那些已经受过一定的学术训练，或者准备接受学术训练的人在政策舞台上的工作更有效率，而不是使他们与它对立或游离在外，形成一个与之隔离的他们自己的学术圈子（Frey & Eichenberger, 1993; Goldhamer, 1978; Kaufman, 1995; McCloskey, 1985b; Tigler, 1984）。

主流的社会科学政策分析，即使不能肯定是政策分析和政策制订人员的主要信息来源，至少有可能是其主要来源。当然它既不是信息的唯一来源，也不一定是最好的来源。在制订可供决策者选择的政策草案的过程中，政府政策分析人员必须关注各种各样具

有可比性的信息，而不要只是关注那些符合社会科学方法规范的信息。“不科学”但却可靠的信息常常使我们得以洞见政策中那些为科学的研究报告所丢失的内容。记者、行动团体、智囊团、工会组织、政党、协会和官僚机构都很清楚怎样以他们所需要的方式给决策者和他们的专家提供信息。这些人就是以此为生的，社会科学家必须学会如何和他们竞争。

众所周知，社会科学研究有很大的局限性，使得决策者对它敬而远之。社会科学研究经常不仅与实际需要不甚相干，且因不太切合实际、理论色彩过浓、过于专业而令人望而生畏，难以引起从事实际工作者的兴趣（Frey & Eichenberger, 1993; Hamilton, 1992; Kaufman, 1995）。首先，尊重科学方法和职业规范的社会科学家拒绝从政策角度对自己的著作进行诠释。于是，其他一些不够严肃的人得以对他们的著作进行断章取义的解释，到处引用，有时用得很不得当，甚至完全是错误的，忽略了著作的整体含义。其次，那些在著名高校中的学者，试图使自己成为客观的社会科学家，他们给决策者提供的处方，或只是一些缜密的理论思考，没有可操作性的建议，或只是发自观察者的空泛议论，表达的都是一些纯粹的“愿望”。决策者并不希望提供给他们的信息总是标以客观的、主流的和皆大欢喜的（Hamilton, 1992）。社会科学的政策分析的市场定位也许应做到：信息不仅在科学上是有效的，而且应该被包装成能为决策者所用的。

我们之所以对社会科学有所批评，并非有意要贬低它，实际上我们二人花费了很多时间和精力，在专业杂志上为学术机构写过很多文章。相反，我们的目的是使这一学科对决策者更加有用。为了达到这一目的，它必须进行变革，至少必须适应实际工作者的需要。社会科学家过于沉溺于自己的方法，不能公正地对待实际工作者，因而也就无法令人接受他们的那番高论（Kaufman, 1995）。本书可能不会那么轻易地使学者们改弦易辙，但我们希望对那些愿意走出象牙塔，更积极有效地参与政策论争的人们有所帮助（同时请参见 Frey & Eiclienberger, 1993）。

本书将在三级政府部门，包括准政府部门和非营利组织来阐述政策问题。后者已经是政策制订过程中不可或缺的部门。本书后面介绍的法则具有普遍性，并不是只适用于某些特定的政府部门。

这一点本身就与以往其他的教科书有很大的区别，它们一般都偏向于联邦政策和全国性机构。

本书全书使用**决策者**（decision maker）而不是**政策制订者**(policymaker)一词。在我们看来，政策制订者是决策者的一个子类。我们之所以这样做，是有我们自己的打算的。以往的政策分析常常将那些虽然不是政策的最终决定者，但却以各种方式，如通过管理，特别是通过执行把影响政策的高官排除在外。有鉴于此，我们在将关注的目光投向总统、州长和市长的同时也投向司法部门的领导，各种机构和组织的首脑和政治领袖，当然也包括他们的雇员。

现在，让我们开始对各种法则的阐述。

致 谢

在准备本书的写作过程中，我们得到了许多人的帮助。为政策分析者和公共决策者撰写的指南性论文，得到了俄亥俄州董事会的都市大学计划的资助。美国审计署（U.S. General Accounting Office）的高级经济师，罗伯特·波兰得（Robert Pollard ），对本书的前后数稿进行了审阅和评论。路易斯安娜州巴顿·罗格市的经济顾问雅克·巴戈（Jacques Bagur）；来自总部在宾夕法尼亚州的布瑞士与福斯特政策咨询事务所已故的杰克·布瑞士（Jack Brizius）；克里夫兰州立大学城市研究中心的爱德华·W·希尔（Edward W. Hill）；马里兰州贝舍斯达市的政策顾问威廉·诺斯杜特（William Nothduri't）；《改造政府》（*Reinventing Government*）杂志撰稿人、评论家大卫·奥斯盘（David Osborne）；国家公共管理学院（NAPA）的马克·波波维奇（Mark Popovich）和芭芭拉·德耶尔（Barbara Dyer）仔细地审读了本书的初稿。

我们也感谢州和市的决策者和专家。他们很有见地的实际工作给我们以很大启发。当然，那些参加我们主持的很多政策分析讨论会的学生和实际工作者，对我们思想的发展的帮助更是难以计量。我们曾用本书的初稿作为培训东欧、俄罗斯和南非的高级信息官员的教材。培训得到了美国国家信息局（the U.S. Information Agency）的资助。参加培训的有匈牙利议会的多名议员、20名市长和市财政局长；罗马尼亚的多名攻读公共卫生学位的医生；来自俄国七个州/市（Nizhny Novgorod, Saratov, Urals Region, Siberia, Far East, Vladimir, and Moscow）的州一级的部长；以

及由南非新当选的总统尼尔逊·曼德拉(Nelson Mandela)任命的省公共财政局长等。虽然本书并未包含有关国外的个案研究资料，但试图将美国制订政策的过程运用于那些对它了解很少的国家使我们受益匪浅。

感谢所有给本书的撰写以慷慨帮助的人。本书存在的所有错误和不当都与他们无关，完全应由我们自己负责。

目 录

1

提供咨询

Offering Advice

公共决策者需要专家的帮助。诚如已故的阿隆·维尔达夫斯基(Aaron Wildavsky,1979)所言,专家自身就有“向当权者诉说真相”的愿望。尽管沟通对学术机构的专家和决策者彼此都有好处,但实际上双方在政策的理论思想和信息方面进行的交流仍然不多。相反,彼此在语言、时间范围、对重要性的认识、价值观、给定的规则和责任方面存在诸多差异,使他们彼此疏离(Hamilton, 1992; Kaufman, 1995)。

专家感兴趣的问题是世界运动的普遍法则,而决策者所关心的问题则是运动着的世界的某一特定部分,例如世界明天将如何运作(Behn, 1981)。坚持使用科学方法的专家力图保证以有序、严格和可重复的方式获得知识,而决策者却必须干净利落地证明自己的正确性。专家们在自己的圈子中进行争论,而决策者却必须在众目睽睽之下做出决定。一位当过美国国防部部长助理的教授沃伦·G·纳(Warren G. Nutter)就曾说:“在学术界,人们每时每刻都在思考,但却从来不作决定,而在政府部门却恰好相反。”斯蒂芬·托明(Stephen Toulmin, 1958)喜欢的名言是,判处一个人死刑所需要的证据,比通过经验研究证明一个理论的证据要少。

因为看问题的方式不同,学者和实际工作者互不信任(Goldhamer, 1978; Sabatier, 1978)。学者怀疑政客们以隐瞒真相来赢得选票和公众权力。在许多学者看来,政客可能都是不道德的投机取巧者。水门事件发生之后,人们对政客的行为至今仍然心存疑虑,例如,在一项由发展健全的科学联盟(the Advancement of Sound Science Coalition)进行的调查中,研究者发现在参与环境卫生项目的医生和科学家中,83%的人认为政府将科学错误地用于支持既定的、仍存在疑点的和缺乏根据的政策。诸如这样的政策包括石棉制品、香烟、二恶英和杀虫剂的使用等。有68%的人报告说,他们曾在巨大的压力下提交了政治上正确的研究结果。还有82%的人认为公众并不真正了解环境政策的确切意义,因为决策者并没有对它们进行恰当的说明(“Junk Science,” 1994)。而实际工作者则认为,为了学术市场、提职或出版的需要,学者往往避免

给出确切的结论，以避免来自专业人士的批评。在许多实际工作者看来，学者似乎都是乏味的、自恋的和脱离实际的。在一些人看来，许多学者在将漏洞百出的研究成果用于更进一步的意识形态，或政治目的时，与他们自己所鄙视的政客并无什么不同。误解阻碍了合作。不过鸿沟是可以弥补的（Kaufman，1995；Sy，1987）。

现在正是弥补这一鸿沟的大好时机。学者们正面临各种问题：用于研究的预算缩减、来自其他部门的研究者的竞争日趋激烈和资源萎缩，不仅如此，有时甚至与决策者的联系渠道也会发生问题。与此同时，争取资助和研究合同、为刊物撰写文章和吸引学生等都使学者们倍感压力。但政府官员却能够帮助学者扭转这种不利的趋势。因为在他们面临预算缩减、资源萎缩之时，正是公民们要求数量更多和质量更好的服务设施的呼声日隆之日。官员已不再像以前那样给政策研究人员发命令。上世纪 90 年代，州长们在竞选时向选民们承诺，在当选之后他们将削减办公人员，而这时正是他们最需要这些专家的时候。学者们可以在公共决策过程中发挥更大的作用。在正常的情况下，决策者也乐于得到学者们的帮助（同时参见 Johnson，Frazier，& Riddick，1983；Sy，1987）

为了能发挥更大的作用，学者们必须了解社会科学对于决策者的实际需要究竟存在什么样的局限性，从而使自己的学术取向变得更切合实际。要做到这一点并不是轻而易举的。因为学者们的社会化过程与决策者的这一过程是恰好相反的（Goldhamer，1978；Kaufman，1995）。

法则 1：了解社会科学的局限性

社会科学家在考察政治舞台上的一幕幕演出的时候，并不十分了解自己学科的局限性。不过这种状况已经有所改变，许多观察家已经开始认识到自己的学科在观察政治舞台时存在的局限性（Pedhazur & Schmelkin，1991）。上世纪 70 年代，许多社会科学家

对大型计算机的能力深信不疑,有人甚至认为计算机强大的数据处理能力和用高深复杂模型进行推理的能力,将很快使政策分析中使用的各种主观判断方法归于沉寂。存在于社会科学中的诸如这样的误解发端于卡尔·马克思(Karl Marx)的著作,上世纪40年代卡尔·曼海姆(Karl Mannheim)的著作,包括《重建时代的人和社会》(*Man and Society in an Age of Reconstruction*,1941)的问世使之广为流传。已故的麻省理工学院(MIT)的社会科学家唐纳德·斯考恩(Donald Schon)预见了"可以模拟所有复杂的社会情景"(Schon, 1983, p.230)的时代将会到来。原布鲁金斯学院(Brookings Institution)的研究者,曾担任克林顿总统管理和预算办公室主任的艾丽丝·瑞芙林(Alice Rivlin)预言建立贫困人口模型,模拟政府政策变化可产生的各种影响是可能的(Rivlin, 1971,p.35)。

有证据表明所有这些推断无非都是一些良好的愿望而已。人类的行为实在是太复杂了,以至无法精确地建立十分确定的模型,即使我们可以建立起精确的估计模型,收集它所需要的数据也十分困难,而我们所能收集到的数据,其可靠性常常都无法满足分析的需要(Frankel, 1973; Winch, 1958)。支配人类行为的法则,较之那些支配物质现象的法则更加难以预测,精确性也更低(Krimerman, 1969)。我们必须了解,至今人类行为仍然有浓厚的人文色彩,而非仅仅属于科学(McCloskey, 1985b)。对诸如这样的基本问题:"增加税收是否会增加或降低政府的收入?紧缩银根是否会排除通货膨胀的威胁?更为自由的移民法是否危及美国人的收入?在过去的三十年间,收入分配是趋于更加平等还是更加不平等?",不同的政策分析者见仁见智,给出的答案不尽相同(Ulmer. 1984, p.43)。

社会科学现在变得比较谦虚,或者说应该变得比较谦虚。社会科学虽然变得更为复杂高深,但却不那么自命不凡了(Smelser & Gerstein, 1986)。上世纪80年代,斯考恩改变了他早年的乐观看法,他这样说道:"在那些相对比较简单的领域,在我们能逐一控制和处理有关变量时,正规的数学模型的确可以有效地解决各种问

题。但是,对那些更为复杂,且不十分确定的问题,如经营管理、住房政策,或犯罪司法等领域,它们一般都难以奏效。"(1983, p.44)上世纪70年代,一个由联邦政府召集的考察组发现:"很少有社会研究和发展项目与政策制订有关,即使是那些与之有关的项目,也很少可为相应的决策者使用。"(Lynn, 1978, p.60)在本书写作时,这种情况仍然没有改变。

即使使用比较好的行为模型,政策分析者也无法取代政治上做决策的人(Hamilton, 1992)。在我们试图以最好的方式按既定目标实现种种政治决策时,它们在价值观和最终目的上并没有什么不同。无论什么样的分析都不能决定国会是否应当批准北美自由贸易协议(NAFTA),尽管它可以告诉政策分析员存在有那么一个"正确的"行动过程。权衡利弊,最终作出赞成或反对决定的最好论坛是政治过程,而非计量经济学模型。

学术训练的目的是为学生从事教学或研究打基础,使他们具有承受市场压力的能力,并具有一定的责任心。教授并不会因为讲授了完全错误或有害的理论和分析而得到惩罚或作出赔偿。在最近发表在《经济学家》(*The Economist*)上的一篇名为"烦事多多"(Plenty of Gloom)的文章中,编辑们对为环境灾难呐喊的理论做了一番回顾,发现这些世纪末日的预言家们就粮食生产、人口增长、煤气和石油短缺、战略金属短缺等问题所做的预测没有一个被证明是正确的。而具有讽刺意义的是,这些被以往的历史证明都是大谬不然的预言,并没有使那些预言家们幡然悔悟,相反他们仍然大言不惭地声称,这些预言在将来有可能是正确的。无独有偶,在股市上也存在类似的情况(McGee, 1998)。正因为如此,许多社会科学变得越来越理论的同时,离真实世界的距离却越来越远(Storer, 1966)。学生并不需要了解"真实的世界"究竟是怎样运作的。只要掌握了理论概念、数学方程或统计分析就足够了。他们学习的目的都是为了在那些晦涩难懂,但却最有可能使教授们获得终身教职的刊物上发表文章,在神秘兮兮的十分抽象的领域从事研究(Hawkins, Ritter, & Walter, 1973; Kupfersmid, 1988; Lindsey,

1977)。我们来浏览一下一本从其他出版物中摘取各种文章的年刊《社会科学文摘索引》(*the Social Science Citation Index*),便不难了解大量的社会科学出版物实际上没有任何人引用。

这样的认识是如此普遍,以至在1998年马萨诸塞州公立大学管理委员会把削减研究经费作为自己的主要目标。在《美国经济学评论》(*American Economic Review*)任期上退休的经济学家罗伯特·科洛沃(Robert Clower ,1995)发现,如果放在他案头的大多数文章"从来没有人写过,因而当然它们中的大多数也就不会被发表过"(p.1),那么经济学会变得更好。经济学教授戴维·克朗德(David Colander)提出了经济学家究竟"在做什么"(1991)这样的问题:

> 没有这一学科或研究机构的文献所载的知识,经济学家能解决什么问题呢?至于那些并不应用于实际世界,且除了他们自己之外任何人都不明白的模型确实是太抽象了。正因为如此,许多顶级的经济学杂志看起来就像应用数学杂志(Kaufman, 1995)。由此所产生的后果是,在经济学专业之外,如果说还能有人,充其量也无非是为数不多的几个人能够理解经济学家所作假定的局限性,了解他们的这些工作与真实世界不甚相干(同时参见Stouffer, 1950; Hamilton, 1992)。经济学家了解他们所做的许多工作,无非是对那些已经高度精炼的智力练习的精心演练而已。(p. A52)

由于社会科学家对自己的角色缺乏正确的认识,所以他们对公众事务的影响远不如法学专家。因而有人认为是律师而非社会科学家控制着治理社会的话语。我们对此持反对的意见。

这样的现象必须改变。社会科学家作为政策分析家了解那些对决策者有用的事物(Kaufman, 1995)。学者必须懂得传达到决策者那里的政策分析报告,是以形式各异的信息为依据的,这些信息中有些并不是那么科学的,如奇闻轶事、隐喻、个案研究和辩护词等。政策分析者应争取将这类信息编写进各种备择的决策方案中,供那些当政者参考,与决策者进行有效的沟通。学术方面的专

家必须学会竞争。

我们希望本书有助于专家们了解决策过程。我们将为社会科学家们提供一些使他们的知识能付诸实践,为决策者所用的实用方法。从长远来看,只有在高等院校不再过多强调纯理论,并建立发展一些更为实用的课程,这些课程即使不能完全摒弃纯理论的架构,至少也应在理论和实践二者之间达到平衡时,社会科学研究才会对决策者有使用的价值(Kaufman, 1995)。高校的院系应当奖励和提升那些致力于实际应用技术研究和教学的教员——其著作可以为人们理解和喜爱的教员,即使没有博士学位,也许也应该得到奖励和提升(McCloskey, 1985a, b; Stouffer, 1950; Weiss, 1992)。

在社会科学家将其宗旨放在解释或概括自己的研究发现时,他们必须遵循职业的规范,使自己的行为与之保持一致。但是决策者则很少采用这类充斥着假设、语言高度合乎规范或文字艰涩,但含义不清的政策分析。学者们应该对自己政策分析进行各种不同的包装,以引起决策者的注意。这样做并不意味着放弃严格的研究方法(Kaufman, 1995)。事实上,包装精良的政策工作,都是以高质量的科学研究为支撑的(Hamilton, 1992; Kaufman, 1995; Wildavsky, 1979)。遗憾的是实际情形常常与之相背。阿兰·宾德(Alan Binder)在他的著作《坚硬的脑袋,柔弱的心肠》(*Hard Head, Soft Hearts*)写道:"经济政策的墨菲法则(Murphy's Law)是:经济学家在他们了解最多和彼此最为一致的地方对政策的影响最小,而在他们知之甚少且最不一致的地方对政策的影响最大。"(转引自:Hamilton, 1992, p. 62)

法则2: 实　用

我们也许会错误地认为,我们可以用与处理技术问题相同的方法处理社会问题。尽管我们已经认识到利益冲突给决策者造成了很多难以克服的困难,但是我们之所以对如何才能导致有计划的社会变迁可能遇到的困难估计不足,其原因在于很大程度上我们对社会系统和赖以协调社会行为的互动网络的复杂性认识不足……

但是,经济学理论揭示了不同决策间的彼此相依,并据此提醒我们注意那些有关变迁的建议的未经证实的后果……,约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)曾提议为经济学家,'文明社会可能性的(possibility of civilization)管理者'干杯。文明社会的可能性——就是它的全部含义。有成效的资源配置将扩大这种可能性的范围。一个高度协调和平稳运作的社会将给个人以更多的选择机会。但这并不能保证每一个个体能做出正确的选择。经济学的思想方式是一个重要的条件,在民主社会中情况尤其如此。但它只是一个前提而已。除此之外没有任何意义。

——Paul T. Heyne, *The Economic Way of Thinking*, 1973, pp. 284-285

成本—效益分析和政策分析

当社会科学家在进行包括遏制医疗费用的政策、长期的贫困问题、消除污染和防止犯罪政策在内的各种政策问题的分析时,许多人都偏向采用居诸分析方法之首的成本—效益分析法(MacRae & Whittington, 1997)。对于确定源于决策的实施结果的效益和实施所需成本,成本—效益分析的价值是无法估量的。与此同时,它

也为我们提供了比较这些效益和成本的若干准则。它使分析人员得以将政策视作对已经明确的问题的解决方案,按其产生的效益和所需费用排序。例如,在解决纵横交错的灌溉渠道的渗漏问题时,成本—效益分析可以使我们了解采用浇筑混凝土对渠道进行防渗,或建立泵站抽取渗水两种不同方法的费用和用途是什么?

但问题在于,很少有公共政策问题及其解决方案的性质都像这一问题那样一目了然。成本—效益分析并非决策者,或正在与之进行对话的政策分析者所理解的政策分析。决策者很少问及专家有关各种操作性的备择方案究竟各有什么优缺点。他们更可能向专家提出的问题是,如何解决堆积在他们案头的那些心存期待的选民、野心勃勃的主笔、组织严密的特殊利益群体或支持团体提出的,如旱灾、中产阶级收入下降或犯罪率上升等问题的方案。在将他们堪称上乘的分析技术应用于寻找问题的答案之前,专家们必须首先弄清问题的症结究竟在什么地方。

从比较实用的角度看,成本—效益分析最为困难的地方可归结为以下四个方面(同样请参观, MacRae & Whittington, 1997; Squire & van der Tak, 1975; Ward & Deren, 1991):

- 确定问题的实质(是否将有更多的人受益,或是否能使同样数目的人受益时间更长)。
- 诊断原因(学校考试成绩不佳是因为学生的学习太差,还是许多学生考试的能力不强)。
- 确定解决问题的方案(什么样的项目可以使人们受益)。
- 宣传新政策(如何使纳税人相信,改革将会使他们在福利的蛋糕中分得一杯羹,但又不会因此而使官僚机构膨胀)。

成本—效益分析作为大多数社会科学政策研究采用的方法,它总是假定对于我们所要回答的问题,其产生的环境是可预测的和结构化的。另外一方面,在政策舞台上的政策分析,通常总是在充斥着各种噪音、混乱而紧急的环境中进行的。实际的政策分析虽然采用成本—效益分析,但它充其量只不过是诸多信息来源中

的一个而已。

将政策分析与医生看病相比较

分析政策与在医院的急症室对病人进行诊断,而不是与精确的统计分析更为相似。医疗诊断更多地依赖于医生的判断力、经验和技术水平。此外,它也在很大程度上依赖于诊断设备和用于诊断的时间是否充足:战地医院的诊断工作无法与有很高声望的私人诊所相比。而政策分析的实际过程通常都必定与战地医院,而非私人诊所更为相似。

医生和政策分析人员二者固然都必须具备扎实的理论基础,但仅仅有理论是不够的。因为针对病人的具体情况作出正确的诊断,需要考察的可能病因和治疗方案实在是太多了。而医生和政策分析者必须在考察完所有理论上的可能性之前,就做出诊断和开出处方。因为在医生或分析者进行更为全面深入的试验的时候,病人可能会死去,经济问题也可能演变为危机。

当然,医生看病和政策分析也存在很大的差别。总之,医生看病也会有比较容易的时候。医学已经发明了一些比较简单,尽管有时是比较昂贵的,用于检查确诊许多疾病或伤痛的方法。当细菌在抗生素中逐渐消亡时,医学研究者可以在显微镜下对这一过程进行观察。政策分析者通常都无法进行实验。很少有决策者乐于将用于某一群体的方案保留用于另一群体,以了解它究竟是否有效。他们可能永远也无法了解政治行为对经济和社会的作用。当医生通过教科书和医疗实习来学习疾病的诊断和治疗时,社会科学家则在研究和发展有关社会或经济运作的理论。学术机构中的政策分析家们所生活的世界的主要特征是,出自那里的政策调整是无所不包、不偏不倚和无摩擦冲突的。然而政治家却几乎每天都必须与由无知、精神上的创伤和摩擦而引起的各种问题进行斗争。而这些问题的种种病因通常都是他们自己造成的。

有经验的政策制订者都不会认为这样的比较是牵强附会的。其实医生和决策者二者都身处挤满病人的房间——其中有些是自

行诊断的,另一些则可能是经其他的医生诊断的,当然还会有另一些病人是被救护车送来的。病因往往难以从病因学上确定,因而病情的变化常常也难以确定。加之病人又必须由少数临床的医务人员在有限的时间内进行处理,因此很容易造成误诊,且后果往往都比较严重。譬如,在福特管理体系下运作的政府卫生管理部门,卫生部门的官员批准使用一种在匆忙中准备的用于猪流感的疫苗。如果在流感疫情发生时,通过行政手段将它投入使用,其造成的后果就不仅是疫苗的使用本身是多此一举,更为严重的是它比流感本身会杀死更多的美国人。为了减少错误,医生都会按以下的步骤进行诊断:①仔细确定病人的症状和症状显示的迹象;②系统地排除不可能的病因,以找到最为可能的症结所在;③审慎地选择治疗方案。在完成上述三个步骤之后,他们将④预测可能产生的后果;⑤评估整个诊断工作,以确保诊断质量;⑥在完成上述5个步骤之后,考虑对病人交待些什么,以及怎样向病人作交待。

症候学

19世纪伟大的英国外科医生威廉·奥斯勒(William Osler)爵士认为医生最初的判断首先应该以在与病人接触的过程中亲眼所见,而非所闻为根据(Bryan, 1997)。对于政策分析者来讲这可谓是至理名言。所谓客观地对问题进行描述是指将所有可能造成偏差的原因都列在考虑之列(Kaplan, 1964),即不为病人的表象或自行鼓吹的症状所左右的描述。这样的描述是进行正确的诊断最可靠的根据。

但是在政治舞台上很难找到客观的信息。实际上,从科学的意义上讲,它甚至是根本不存在的(Nagel, 1961; Scriven, 1983)。许多人歪曲了信息——有时这是不经意的,但在更多的情况下却是有意的,有时甚至是刻意而为的。一般讲,歪曲信息都出于个人的目的,有时甚至出于不名誉的个人目的。有些人则扣留信息——知而不报。这样的例子不胜枚举,例如,1974年,国内的油矿主,将石油输出国组织(OPEC)哄抬油价的原因归结为美国过于依赖国外的石油。不言而喻,如果我们对石油进口进行限制,那么

国内的石油供货价就会上涨。无独有偶,1985 年,房地产行业振振有词地说道,美国将面临可供住房的危机,因此联邦政府应该向那些未来的房主伸出援助之手——推动住房的销售和提高房地产代理商的佣金。而教师则力图使国家优先考虑"教育改革",因为公众对教育问题的关注可以使教学班变得更小,但教师的工资却变得更高。

为了政策制订的正确而保留信息并不是一件坏事。米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman, 1998, p. 36)回想起这样一件事,上世纪 60 年代,英国人约翰·科珀斯韦特(John Cowperthwaite,负责香港财政事务的官员)曾经阻止收集过多的经济数据,以免计划人员为它所淹没,影响计划的制订而毁坏香港的经济奇迹。

扣留有关政策的信息是政策舞台上常用的战略或战术。政府官员在解除对于储蓄和贷款的管制时,隐瞒了某些有关贷款协议执行中的劣迹,而银行调节员也忽略了这一问题,没有向政府官员索要这方面的资料,这就引发了上世纪 80 年代那场突如其来的金融危机。亚洲的银行,特别是日本和南韩的银行在上世纪的 90 年代,也重蹈美国的覆辙,引发了一场世界性的股市危机("East Asia," 1998)。

因此,政策分析者的首要任务是对问题做出客观的判断,即在对各方面的信息加以充分分析,去伪存真之后才做出的判断。我们之所以这样做,其目的并不是要求信息的客观,而是要清楚地了解信息含有的偏差。为了做到这一点,我们需要参考一些其他有关的信息。至于我们应该怎样做才能达到这一目的,将在第 2 章进行讨论。

诊 断

医生和政策分析者都是通过客观的描述来对问题作出诊断的。正确的诊断有赖于形成与迹象和症状一致的竞争假设(competing hypotheses),并找到可以确认这些假设对所处的情景是否高度拟合(best fitting)的适当的分析方法。对医生和决策者来讲,在遇到紧急情况时,一种行之有效的方法也许是立即建立一个可能

成立的假设，然后在统计学允许的范围内，尽可能多地找到能支持这一假设的证据。例如，一些专家把无家可归者人数的上升归结于社会福利项目的缩减和大量失业人员的存在——对州立精神病医院关闭、单身旅馆的倒闭和日益上升的社会财富的浪费等社会问题的影响熟视无睹。另一些专家则可能很快就会把上世纪 80 年代早期钢铁工业失业人员的上升，作为判断美国公司在世界市场上“竞争力”下降的证据——对在已经扩张了的世界贸易中必然会产生的结构性转变，过去的垄断性经营的后果，新技术的应用，日益增加的消除污染所需的代价和公司财产的剥离、合并和规模缩小等现象视而不见（Buss & Redburn，1983）。

正因为如此，优秀的政策分析者的分析并不始于可信的解释。相反，他们的工作往往始于提供支持自己做出的诊断的最有力的证据和排除其他可能解释的理由。

确定问题的症结所在不能仅仅关注表露的迹象和症状。要使政策干预真正起作用，必须找到问题产生的真正的原因（MacRae & Whittington，1997）。

关注的原因不同，建立的有待确认的假设也不同（Stinchcombe，1968）。例如有些问题是由一些私营机构或个人的漫不经心的有毒废弃物的非法排放引起的，另一些问题则可能是公共机构干预，譬如一个旨在对毕业生的就业进行再培训的项目的失败所致。有一些问题属于制度性问题——与废弃物处理有关的责任法的缺失有关的问题。但某些问题则是个别的，或至少是很少发生的事件——违反了废弃物处理法。制度性问题也许需要有政策，以使决策有所改变。而非制度性问题只需要某种能使结果有所改变的公共行动。在本书第 3 章，我们将对政策分析者的诊断技术作介绍。

处　方

诊断是开处方的根据，但是并非决定性的根据。医生在未曾确定病人的其他各方面的具体情况之前，不能贸然对他们进行治疗。有时一个外科医生可以在青年人或中年人身上做的手术，却

未必可以在年龄比较大的病人身上进行,而药物的处方也只能开给那些不会产生药物反应的病人。

对决策者而言,唾手可得的处方未必是良方。那样的处方往往是利益群体提出来的,企图使公共资源落入他们的囊中。经济学家蒙克·奥森(Mancur Olson)把这种持续不断的拉锯战(tug-of-war)称为**寻租**(rent-seeking)(Amacher & Ulbrich, 1986; Olson, 1965)。政府的一些决策——变换免税代码、提供补助、修补贸易法规等,可能给某些地区、行业或团体让利或免租。这些利益的支付者却是普通的老百姓。例如,乳制品价格补助将钱从每一个牛奶饮用者那里,转移到了少数的饲养奶牛的牧场主口袋。而在有关无家可归者患有精神病的情形中,决策者却说治疗比不治疗更坏。20 世纪 60 年代,患有精神疾病的无家可归者常常需要有医生签署的证明才可送往州立精神病院救治。他们在那里只得到很少,甚至没有任何治疗。许多患者在州立医疗机构都经历了难以名状的恐怖。现在无家可归的精神病患者有了直接处置权(due process rights),这就使我们很难再强制他们住院或留院进行治疗,即使是出于保护他们的目的。尽管任何政策都冠以国家利益的名义,但其实质,无不与利益相关。优秀的政策分析者应该了解政府是怎样创造利益的,而各种团体又是怎样热衷于谋取这些利益的。我们将在第 4 章介绍有关政策处方的设计问题。

人体具有复杂的自我康复机制。而那些一般只是在人体自然痊愈基础上给病人以适当治疗的医生,常常得到病人更多的赞扬和感激。这也许是造化之功。优秀的决策者懂得政治集体同样也有自我纠正的机制,它们能够纠正自身产生的大多数问题,但是需要选民在下一次选举时对它们表示感激之情。医生和决策者似乎都必须是再世的华佗,以赢得他们的病人的信任和信心。尽管对于决策者来讲,采用无为而治的策略是可以理解的,但却很少能因此而赢得人们的感激之情。医生也许享有对病人进行治疗的垄断权(第二个病人的观点往往是对第一个病人的因袭和支持),而决策者则必须为取得医治者的位置而竞争。行政长官(美国的总统、

州长、市长)、立法者、热衷政治的人们(political wannabes),以及特殊利益群体都声称自己最了解怎样解决各种问题。因此,决策者的行动,在很多情况下只是如何避免自己给人留下似乎是无所作为的印象。尽管这样的策略,在社会科学家看来堪称上佳之选,但实际上他们很少保有这样的奢望。正因为如此,才凸现希波克拉底誓言(Hippocratic oath,医科学生或医生开业时表示遵守医德的誓约)的重要性。它告诫医生"最低限度,医生不能给病人带来任何伤害"。威廉姆·奥斯勒爵士认识到医生都有画蛇添足的毛病,因此他在阐述医生的职责时指出,医生的职责是教会病人不要对药物产生依赖性——对于医生及与其相似的决策者来讲,更应该赞扬的是违背常规而不是墨守成规(Bryan, 1997)。对于决策者来讲不给人留下无所作为印象的好方法是任命一个包括各方利益人士在内的**行动小组**(task force)。当这些人在为解决各种分歧争论不休和起草报告时,完全可以不予理会。

上佳的决策不是事后诸葛亮式的。它们应该在当时就胜出其他未被人选的备择方案一筹。如果事后诸葛亮也可称为决策者,那么人人都可以成为决策大师了。如果政策分析人员事先能对各种备择方案进行分析排序,那么他们就能在很少犯严重错误的情况下,选出最好的解决方案。而分析排序的标准,则因评估的问题、行政优先权、政治和经济条件、许多其他的因素及可测量的成本和效益的不同而不同。

预测和评价

与医生的预测类似,所做的政策预测也是以有关经济和社会条件将如何变化和政府的行为如何发生影响的假定为前提的。这要求预测者在综合考虑正式的模型和非正式的预言时有所折中。在本书第5章,我们将对预测问题进行深入的探讨。

尽管成本和效益是可以用第6章介绍的标准予以精确的权衡,但要了解什么才是政治家之所好,仍然是一门艺术。学者们喜欢将行动可以预期的结果,与未曾采取任何行动可以预期的结果进行比较来确定"最佳"的行动方案。然而,学者们却忽视了个性、

政治和公共机构的制度设计是如何影响政策分析和决策的效力的。预算周期、法律和规章制度、民政服务机构的工作程序和立法机关在时间上的局限都将决定政策和项目的成败。学者们把人们所处的时代看作从当今向遥远的地平线的平稳延伸。但是政治时代是短暂的,而他们将要经历的旅程将不断为各种期限和突发事件所中断。

沟 通

政策分析者必须把自己的观点清楚地传达给决策者。无论是选举还是委任的官员,一般都不是技术上的专家。他们不希望转达给他们的信息太过学究气。但他们需要了解的信息,不仅仅限于哪一个选项产生的"现价"("present value")最高。他们需要了解政策分析者所依据的假定是什么,丢失的信息是什么,以及什么人从中获利,什么人因此而有所损失(Lasswell, 1971)。

社会科学家懂得,或乐于只是在圈内彼此交流(Frey & Eichenberger, 1993; McCloskey, 1985b; Stouffer, 1950)。学术刊物上刊登的文章不仅艰涩难懂,过于复杂和空泛,而且常常包含过多无用的告诫(Kitcher, 1985)。大多数学术刊物上的文章都令人难以卒读(Halpert, 1990)。本书的最后两章将给读者介绍一些如何向决策者传达技术的信息。它与同病人商谈治疗方案,向专家咨询,或准备在病历上书写病情进展报告颇为相似。本书第7章将向读者介绍政策分析者应该向决策者传达一些什么样的信息:他们不应当不假选择地将自己所了解的全部信息都传达给决策者,因为决策者既没有足够的专门知识,也没有那么多时间消化所有的资料。尽管学者们在复杂的学术研究中,以自己具有的专业知识而感到骄傲,但是在没有做到像阿莱·因多芬(Alain Enthoven, 1974)所说的那样"从另外一个角度看问题,并能用明了和人们能够理解的语言将问题的实质表达清楚"(p. 459)之前,他们无法将自己的研究成果告诉他人。专家若不能使忙于事务,但对自己的研究感兴趣的并非专家的人们了解自己的观点,那么他们就没有真正达到自己的目的。

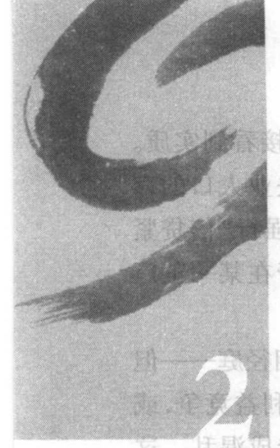
本书第8章给读者介绍了一些如何使自己的观点表达清楚的方法。实现从学者到实际政策的分析者的转变并非一件容易的事。决策者不仅忽视或者曲解建议,而且漠视或蔑视提建议的人。在本书的每一章,我们都概括地介绍了考察和报告政策问题的方法。也许有人会说,在这些地方有关医疗问题的类比也许都难以为继:医生大多缺乏写作,甚至书写的技巧。但任何阅读官样报告的人,在区别这二者时都会遇到一些麻烦。我们的观点是:我们总是可以做得更好。

本书也给读者提供很多事例,多数来自我们自己的经验分析。我们不打算把我们介绍的经验法则或实例与社会科学理论,或学术性的政策分析方法联系在一起。我们只是偶尔使用一些数字表格。相反,我们为成千上万涉足公共政策的人们,无论他们是学者,还是实际工作者,提供实用的指南。

史蒂文·罗兹(Steven Rhoads)在一本有关经济学在公共政策方面的作用的书中,得出了这样的结论:

> 优秀的政治家固然应该期盼得到他人的指教,以便判断诸多政策性建议的真正的优缺点;但是,优秀的政治家也必须考虑政治战略和战术。他们希望能对问题的轻重缓急和利害关系进行权衡。为了缓解来自一个他们认为更坏的政策的压力,而支持一个的确不怎么样的政策。有时,出于某种考虑,他们可能放弃一个的确很好的政策,因为他们认为争取该项政策获得通过的立法程序所做的努力,会危及他们整个事业中更为重要的部分的前景。因此,优秀的政治家既需要找到解决政策问题的良方,也需要怎么才能付诸实施的战略和战术。尽管二者都很重要,但是经济学家只限于涉足政策的实质性问题的研究。

尽管学者和公共决策者之间存在着种种差别,但是他们仍然需要彼此互相支持。学者们希望将自己了解的东西传达给政策制订者,而政策制订者也希望得到有助于决策的简单明了和正确可靠的信息。学者们如果能做到①了解社会科学的政策研究对于政治家和其竞争对手存在的局限性和②以更为实用的方式包装自己的研究成果,那么他们便可有效地将自己的观点巧妙地融入政治。学者们必须了解,通常所做的社会科学研究在解决公共官员所关心的政策问题时,其可能性是相当有限的。一般讲,社会科学的政策研究常常理论色彩过浓、过于深奥或过于繁琐,且是不切实际和纯思辩的。社会科学的政策研究也很少提及自己研究的偏颇之处。社会科学家乐于从事自己学科范围能及的高深问题的研究,而实际工作者对这些问题一般都不甚了了。社会科学的政策研究必须能为决策提供各种备择的方案,这就是说他们所提供的信息必须是有使用价值的,并能与其他来源的信息——来自官僚机构、智囊团、鼓吹团体(advocacy groups)和大众传播的信息——竞争。社会科学家必须使自己的工作更加实用。而要达到的这一目的,行之有效的方法之一就是将医学模型用于政策分析。与医生一样,政策分析者必须①判断问题的迹象和症状;②找到诊断问题的方法,小心谨慎地确定问题产生的原因和可能造成的影响;③开列可能的治疗处方,以便挑选最为有效的方案;④进行预测和评价;⑤交流。与社会科学的政策研究者不同,政策分析者必须了解政治气候、政策制订的时机和倡议的对象。



2 评　定

Assessing

尽管行政部门都是有组织的，不过它们追求的目标或想要达到的目的却各不相干。分配给政府的各项职责并非仅仅来自某一个有条理的头脑。它们是由旷日持久的司法战、法庭上的妥协、利益团体的各种要求、官僚机构的传统和联邦政府的各种政令的累积拼凑而成的。每项职责不仅都有相应的组织负责，且每个组织或次级组织都有自己特定的支持者。这些组织很少关心整个体系或政府的利益，因为它们只是整个公共利益中非常窄小的一部分的代表。所有的行政机构对行政长官的职权在理论上表示崇敬，并对在任的行政长官毕恭毕敬，但没有一个行政部门是依靠现任的行政长官的指令来制订自己的工作日程的。

——Thad L. Beyle & Lynn Muchmore, *Being Governor: The View From the Office*, 1983, p.10

政策问题一般都比较复杂,似乎很少能从现象直接看到实质。无家可归者人数的日益增长也许被认为是由于大量失业人口的存在所致;小型企业的倒闭似乎是没有同情心的银行家强行"信贷紧缩"的恶果的明证;而汹涌的失业浪潮则可能被归咎于在某一工厂倒闭之后社会服务没有跟上。

然而很多问题的实质却与其最初表露的现象大相径庭——但常常是似是而非,颇费琢磨的。利益团体之间展开的利益竞争,或为吸引决策者的注意力而大肆鼓吹的各种观点都会造成混乱。这些团体往往都有精密的行动计划。他们都以为自己的事业不仅是正义的,且观点都是正确的。但是,他们必须为引起人们的注意而相互竞争。因为在他们生存的环境中,选举过程和预期的结果始终为大众媒体所左右。这样的环境会不断地制造虚假的危机和扭曲的现实。这就是决策者面对的火热世界与学者生活的清冷世界相去甚远。

政策分析者操作环境中的每一个地方,都乱如星期六晚上某一个城市医院里的急诊室。就像急诊室里的值班医生根据医疗方案行事一样,分析者必须根据有关规定,首先集中处理那些最为紧急的必须立即处理的事务。而要做到这一点,他们必须合理地分配和安排自己的时间和精力。这一章我们将给实际从事政策分析的人们介绍一些经验法则,供他们在处理同时遇有很多不仅杂乱无章,且都自称十万火急的问题时参考。

法则1:头脑要开放

在福尔摩斯探案集中,福尔摩斯喜欢告诫华生医生,在没有搜集到事实证据之前不要妄下结论。这一告诫同样也适用于政策分析者。在你亲自对事实证据做过验证之前,不要轻信自己的对手或支持者发表的观点。不仅如此,我还要提醒读者注意的是:只要可能,在没有去除或至少在没有认识到自己心存的偏见之前,不要

做事实的验证。因为我们都有可能心存偏见。但是我们中的大多数人却喜欢把偏见看作一种判断或经验。

公共政策领域就像医学领域一样,正确全面的信息是行动成功的前提。但在这两个领域,要想得到正确而全面的信息并不是一件容易的事。事实难觅,证据不足,而利益无涉的证人更是凤毛麟角。因此,政策分析者必须像医学研究人员一样,要有一个开放的头脑,敢于怀疑,旁征博引,在没有深入细致地对证据进行考察之前,不轻言放弃,不妄下结论。他们也必须利用自己掌握的可靠资源,确保必要的各种信息。一般讲,资源如韩信点兵,多多益善。

我们得到的信息有些自相矛盾,还有一些根本不可信,而绝大部分则存有一定疑问。面对真真假假的各种信息,我们所需要的是某种能对它们加以区别的能力。而这样的能力只有通过学习掌握有关人的行为和判断力的知识才能获得。

有经验的政治家都了解涉及政策问题的各种信息的实质。某个遭受工厂倒闭打击的城镇夸大了它所面临的困境,以从州或联邦政府得到援助(Buss & Vaughan, 1988)。地方政府夸大废水处理的资金需求,以使与废水处理密切相关的问题在投票表决时一并得到批准(Apogee Associates, 1987)。而社会福利机构虚报有待处理的案件的数量,以证明预算增加是完全正当的(Buss & Vaughan, 1989)。那些**仿真陈述**(factoid)*——那些似是而非的,以博取人们的同情心为目的的陈述,以及被报刊媒体称之人造真情的未经证实的报告会滋生出种种公共问题。但是这些仿真陈述并无事实根据,因为它们都是虚假的,人为制造的,其目的在于挑起政策争论。我们不妨看看下面三种未经证实的报告:

仿真陈述 1:1977 年,钢铁厂倒闭毁坏了俄亥俄州的扬斯敦(Youngstown, Ohio)(Buss & Redburn, 1983)。在决策者看来这无异于一场突如其来的自然灾害:它毁坏了社区的经济基础,那里的人们需要得到援助渡过难关。但是问题的实质却与人们看到的表

---

* 指仅因出现在出版物上便被信以为真的陈述——译者注。

象完全不同。这一社区正在经历一场从以钢铁产业为基础向以服务业为基础的快速转变。地方的人力资源机构未能及时适应这迅猛的转变,没有能很好地实现工人的转移(Buss & Vaughan, 1988)。尽管城市的经济转型在坚持进行,但几乎没有什么钢铁工人利用那种通过昂贵的项目建立起来的,旨在给他们提供帮助的网络系统。

仿真陈述 2:在 20 世纪 80 年代中,是否可以给低收入人们供应住房一时成为十分热门的话题。那时住房销售的中位价已经上升到 93 000 美元,远远高于大多数初次购房者能承受的均价。于是总统和议会起草了一项提案,以使住房的价格为初次购房者能够承受。然而买不起住房实际上是一个仿真陈述。因为初次购房者并不购买中位价格的住房,因此他们并不会遇到价格为93 000美元住房的问题。房价上升是因为随着生育高峰出生的小孩搬进更大更好的住房,卖房和买房的人的平均年龄都增加了。如果考虑到房屋质量的变化,住房价格上升的速度大大低于通货膨胀的速度(实际上还有所下降),而拥有住房所需的费用——包括房贷利率在 1982 年之后还有所回落(Case, 1989)。

仿真陈述 3:迫于日益增长的公众压力,为了了解美国无家可归者的真实情况,美国住房和城市发展部(HUD)开展了一项规模空前的研究,以对全美无家可归者的人数做出比较精确的估计(Redburn & Buss, 1986)。研究采用了多种探讨收敛性问题的研究方法,HUD 估计在任一特定的夜晚,无家可归者的人数估计在150 000 ~ 350 000。而在随后的研究中,研究者发现无家可归者的人数接近 700 000。估计数是如此之低,致使鼓吹对无家可归者进行救助的团体受到了毁灭性的打击,因为这意味着被他们寄予厚望的联邦政府的资助已无可能。作为对上述调查报告的回应,鼓吹对无家可归者进行救助的团体,华盛顿特区的无家可归者收容所的经营者米奇·斯奈德(Mitch Snyder)举行了一个新闻发布会,在会上斯奈德声称,无家可归者的确切数字为 2 000 000。在新闻

发布会之后，斯奈德又把这一数字上升到3 000 000。斯奈德也就无家可归者的人数问题控告 HUD 和个别研究者。随后对斯奈德提出的无家可归者人数的估计值的检查表明，斯奈德之流是不折不扣的仿真陈述的编造者。尽管如此，新闻媒体在每年冬天，仍然例行公事地报道说，每晚都有数百万人居无定所。

政策分析者的首要任务是探寻问题的特征。搞清楚那些数字是从哪里来的，缜密的审视隐藏在仿真陈述背后的逻辑。拒绝帮助那些需要帮助的人，这样做似乎缺乏同情心。不同意政策分析者观点的支持团体和政治家，常常这样指责那些他们所不喜欢的人。他们这样做大多不是出于喜好，更多的是作为一种取胜的策略。这些问题似乎是：没有工作的人需要社会服务机构，住房条件比较差的人们需要廉价的住房，以及数量为现有的10倍的收容所和炊事人员。

但实际情况却并非如此。如果我们真的相信了这些话，并以此为根据开出处方——为失业的人们开设精神咨询机构，给建筑业发放补贴和大量增加对无家可归者的资助，那么我们就会花费很多的公共钱财，但却并没有帮助那些真正需要帮助的人。失业的人们需要帮助，但只有很少的失业者可以从精神咨询中受惠。无家可归者也需要帮助，也许他们的问题才真正是廉价的住房。那些有过药物滥用、精神病问题、身体和精神上的残障和没有参加社会救助网络的无家可归者，所缺乏的是劳动力市场需要的技能，他们只能从收容所得到很少的实惠，除非在遇有紧急情况时。即使在遇有紧急情况时，那样的无家可归者也想方设法不进收容所，因为他们害怕在那里受到欺负或偷窃，从而导致在有些情况下无家可归者会皈依了宗教。

怀疑论者不同于愤世嫉俗的犬儒主义者。怀疑论者只是认为政治舞台是很复杂的，事实有可能被歪曲而已。但犬儒主义者却总是从最坏的角度来看待一切问题——因而常常会因此而犯错误，好比天真幼稚的人常常把表面现象当作问题的实质。

政策顾问威廉·诺斯达夫特(William Nothdurft，1988)认为仿真陈述反映的问题很可能与事实相去甚远。我们需要追究：问题

果真如此吗,到底需要多少钱,以及是谁在这样说等一系列问题。我们可以将这些问题用于追究上面提到的那些仿真陈述。询问"问题果真如此吗"的目的在于探究问题的实质。在仿真陈述1中,问题的实质是人们是否有能力应付失业。在遇有这样的问题时,他们需要什么样的帮助?

问题在于决策者并非按照这样的程序来探讨问题的实质。相反,他们常常问有关机构的负责人失业的人们需要什么样的帮助。但遗憾的是,有关机构的管理人员对于所谓的需要都有既定的定义,那就是他们工作的机构可以提供的服务。如果你手持一把锤子,并把所以这样做的原因归结于哲学家亚伯拉罕·卡普兰(Abraham Kaplan),这样什么东西在人们眼里都开始像一个钉子(Kaplan, 1964)。例如,在扬斯敦的钢铁危机中,实际上每一个机构,不论其具体职责是什么,都力图能使自己得到州和联邦政府的资助。其中一家拉美社会服务机构游说成功,得到了为那些需要操西班牙语的精神病医师的钢铁工人建立一家紧急的精神病治疗机构的资助。尽管在方圆数英里之内工作的拉美裔工人实际上只有很少。最终的结果是,没有任何一个钢铁工人曾经使用过这样的服务设施。在住房供应问题上追问"问题果真如此吗",使我们得以把注意力集中到那些挤在破旧的住房内的家庭收入不足的问题,并很快就能确定问题的实质是缺乏收入,而非房价过高。有人把无家可归者问题归结为需要更多的收容所,但一经深究,便不难发现社会服务机构未必真正对他们会有所帮助。

在探问"到底需要多少钱"时,我们必须对问题的重要性重新予以评价。有多少失业者在排队等候咨询服务?有多少人不能按时偿还抵押贷款?有多少对受虐待的夫妻?来自工厂倒闭的社区的实际数据表明,很少有被解雇的工人使用那些有关机构的负责人声称的这些人可能需要的服务机构。

如果社会可以提供更多价格低廉的住房时,究竟有多少住房条件很差的人能从中受惠?答案同样也是"很少"。一项对独立的无家可归者进行救助的麦克凯尼行动项目(McKinney Act Pro-

grams)进行评估的研究表明,社会服务系统在解决无家可归者问题上所起的作用不大。

探问"谁在这样说"则使我们得以了解为什么问题被表达错了。我们不难由此而发现,为什么社会服务机构的经理经常不去询问失业者本人,就对他们的需要妄下结论。同样,我们也会了解鼓吹可供住房短缺的都是房屋经纪人,他们鼓吹无家可归者问题的严重性,以引起人们对他们的注意。我们应当经常把社会服务机构陈述的问题性质,与那些在项目的资助或结果中没有既定利益的研究人员独立进行的研究得到的结论加以比较。在这一领域,学术机构的政策分析者有着相当确定的市场优势。他们应当花更多的时间和精力来对它进行开发。

将在报刊杂志上发表的由当事人撰写的报告直接作为评估问题的依据的记者不在少数。而对报告作进一步挖掘以发现问题实质的记者却为数不多。《新共和》(*The New Republic*)的作者麦克·考斯(Mickey Kaus, 1992)考察了在1992年美国总统竞选期间广为提及的几件事情。其中有一件出现在美国海岸无线电台(CRS)的晚间新闻上的新闻断言:"有数目令人吃惊的美国儿童正面临饥饿的危险……今晚,12岁以下的儿童中,每8个就有1个在挨饿。"考斯认为:

> 这是纯粹的废话。[丹(Dan)]对食品和行动中心(Food Research and Action Center)组织的游说政府提供食品援助的一项"研究"做了完全错误的报道。该项研究既没有测量营养不良,也很少涉及饥饿问题。它的目的在于确定有哪些儿童,在去年的任何时间(不是每一个晚上),他们的家庭发生了没有现金购买食品这样的情况。低收入的人被问及了8个"主要问题"。其中有几个可能转引自唐纳德·贾姆(Donald Trump)使用过的直接应答式问题(如"您的孩子是否曾经说过他们很饿,因为家里没有足够的食品")。那些在8个问题中,有5个的答案为"是"的被调查人,都被确定为"饥饿"。那些答案甚至只有一个"是"的被调查人,也被认为处在有饥饿的危险之中。(p.24)

阿来·英多芬,美国国防部长罗伯特·麦克纳马拉(Robert MacNamara)的顾问估计,政策分析者应该完成任务的90%是提出正确的问题(Zeckhauser, 1974)。这也是从事政策分析企业至少要强调的问题之一。因为只有通过正确的提问,我们才有希望了解问题真正的症结所在。诚如惠灵顿公爵(the Duke of Wellington)所言:"战争的真谛,的的确确,生命的全部真谛就在于从我们的所知中发现我们的未知。"(引自:Hibbert, 1997, p.123)

法则2:看清数字背后的问题

数字不仅很容易而且经常将人引入歧途,而官方文件中发表的数字也未必就是真实的。在专业杂志刊登的文章上发表和引用的数字也并不都是真实可信的。在英国中央统计局(UK Central Statistical Office)的墙上钉着一块告示牌,上面写着这样一段话:"任何似乎令人感兴趣的数字都有可能是错误的。"政策分析者完全可以避免受量化的迷惑。

首先,我们要了解数据的汇编者是什么人,并对那些鼎鼎大名者保持一定的警惕。统计数字并不像统计学家计算时那么接近客观事实。英国首相本杰明·迪斯雷利(Benjamin Disraeli)指出那里是"谎言,该死的谎言,统计数字"。利益团体企图建立自己的研究中心来影响公共政策。国家(某某)研究中心也许听起来是一个很有权威和非常客观的组织。但也许它并不是。上面那幅绘着人数众多的营养不良的美国儿童的图画,就是根据几个小规模的没有代表性的调查结果精心绘制的。地方鼓吹团体,如阿拉巴马反饥饿联盟(Alabama Coalition Against Hunger)在做调查时,希望人们对有关营养不良的问题,给出的答案是"是的"。联邦食品补助的主要受惠者,卡夫食品公司(Kraft General Foods)则是该中心的资助者。即使那些声名卓著的大学,她们的名字虽然常常被附在研究报告上,但对研究筹划的实际影响却很少〔在学术界,学者们在

参与私人的项目咨询时经常使用他们隶属的大学的名义。这就是说，送审的咨询报告可能没有得到大学的批准（参见有关材料，如GAO，1986）]。我们固然无法因研究报告的出版者是既得利益团体，而直截了当地否定它，但机智的政策分析者可以在字里行间查看到既得利益团体的用心。即使在有可能同意利益团体的观点时，我们也应该这样做。“小心为上”这一格言必令我们受益良多。

其次，我们应该了解的问题是数据是如何编辑的。所有的数据都会有异常之处，异常的产生原因固然是多种多样的，但有时它的产生与数据采用的定义有关（Alonzo & Starr，1987；Frumkin，1987；Maier，1991；Rubenstein，1994）。如果一个男子娶他的女管家或女厨师为妻，但并不付给他的新娘报酬。那么调查测量到的国民收入就会下降，尽管生产的物品和服务的价值并没有变化。另一种异常却是提供数据的人故意而为。某社区保健中心为了证明申报的用于安置离职工人的预算是正当的，而虚报那些正在寻求援助的离职工人的人数。研究人员在仔细地考察了实际情况之后，便会发现有关机构的管理人员在撒谎。这些管理人员，不仅计算了离职工人的人数，而且还计算了离职工人家庭中没有工作的，包括未成年的儿童的人数（Buss & Vaughan，1988）。

我们必须了解，即使是官方的统计数字其信息来源也未必完全可靠。著名的英国统计学家焦思亚·斯塔姆（Josiah Stamp）曾有这样的评语，专家们使用统计数字是什么样的奇迹都可以创造出来的，因为这些数字出自那些像村里的守夜人那样的只记录自己所喜欢的事物的人之手。

政策分析者应该阅读表下用小字体刊印的脚注、附录或参考书目，以便了解统计数字的真正含义。政府收入的统计数字中的用于失业救济等公共事业方面的开支（transfer payments）是否包括支付农业补贴的款项？什么样的人才可被计数为失业？企业倒闭率中的企业是指什么样的企业？什么样的人才可被称作无家可归者？政府报告中那些印制精良的注释使我们得以洞悉数字里面的确切含义。在政策分析中我们随时都有可能忽视这些注释，因而

随时都有因此而犯错误的危险。

但是,即使我们非常认真地阅读统计文献,也不可能发现数据中存在的概念上的瑕疵。让我们来看一下在20世纪80年代广泛使用的两个经济统计量:第一个统计量即所谓美国国内生产总值增长下降率(the declining rate of growth of America's gross domestic product),它导致人们普遍认为美国经济出现了危机;而另一个统计量是巨额国际收支逆差(the yawning balance of payments deficit),它使人们认为美国的企业再也没有能力与国外的对手竞争(Krugman, 1994, 1996)。

尽管这两个概念已为人们所普遍接受,但是它们却将人们引入了歧途。而所谓经济发展明显迟缓的观点,基本上是一种错觉。这一错觉正是由于难以对描述美国制造业和服务业,尤其是服务业的质量提高程度的官方有关产出的统计数字进行评估造成的。测量某物是否更多比较容易,但测量某物是否更好则比较困难。根据政府公布的统计数字,在20世纪80年代,每一服务业工作人员的产出实际上没有任何增长,而制造业每一员工每年的产出却有明显的增长,每年增长2.9%。让我们来考察一下在那些主要的服务行业中产出是如何被测量的。例如货运业的年产出值是这样计算的,以年装载的吨位数乘以行驶的英里数。因为计算机技术的应用,货物发送的业务有了很大改善,从而使运输业能更好、更快地将顾客的货物送往各地。于是就出现了这样的现象:吨英里虽然下降了,但有关产出的经济数据却并没有下降。此外,在1978年之后,美国国内跨州的货运量急剧下降,导致国家公路运输的卡车司机的需求量也随之急剧下降。如果我们只看运输业内就业人数的增长这一个数字,很容易因此而对该部门的经济活动作出错误的判断。

再举一个例子:通常我们都用全年处理和接受的存款的支票数作为银行年产值的测量指标之一,取款机和电子资金转账的值则未计入在内。“服务业产值测量中存在的概念问题,就是由这些先天不足的数据综合产生的”,而始作俑者就是那些经济学家。

> 虽然服务业几乎占美国 GDP 的四分之三,但这些粗糙的官方数字还大大高估了制造业的数字。例如,政府有关制鞋业的统计数字之详细,达到了令人难以置信的程度,它细分为男鞋、女鞋、拖鞋、跑鞋等。但有关饭店业的数字则非常粗,把麦当劳等快餐店一年四季的数字都混在一起。(American Growth, 1992, p.91)

统计学家将容易收集到的数据收集在一起,得到的数据并非真正需要的数据。接着,经济学家们再对那些有关质量、价格和20世纪80年代每一从业人员产出的增长速度的统计数据进行修正。从而使这些数字如果不能高于20世纪的前80年,至少也在伯仲间。

在有关质量的问题中,最为严重的是加总数据是由不断变化中的相对价格混合而成的。在20世纪80年代计算机的价格急转直下,它们在制造业产品中所占的份额也因此而缩小。如果产出数据中记录了计算机内存的容量和运算速度,那么由此而绘制的一幅描述部门增长的图画,将与前面的那一幅有很大的不同(Darby, 1992)。

数十年来,美国始终为贸易逆差问题所困扰。"竞争性"一词几乎变成了挂在华盛顿的决策者们嘴边的口头禅。遗憾的是,有关贸易的数据并不比生产力方面的数据可靠多少。再者,这一问题也与飞速发展的服务业有关。尽管美国商务部收集了有关美国货物进出口的相当精确的数据,但却无法收集到有关美国的律师、科技咨询人员、医院和大学销售给外国人的服务的价值。贸易数字中也没有包括在美国所有公司的子公司之间的销售数。是否可以将通用汽车公司在墨西哥的子公司销往美国北部的货物数计为进口呢?某些研究者估计,如果我们能将这些无形的贸易额计算在内,那么美国1993年的贸易收支,将由逆差转为顺差,且顺差额会高达1 400亿美元。

我们再来看一看麦基·考斯(Mickey Kaus, 1992)是怎样揭露在两个流传更为普遍的统计数字中存在的谬误:

是吗? 20世纪80年代大多数美国家庭的税后收入的确下降了吗? 这一[威廉·拉思伯瑞(William Raspberry)、时代杂志和其他一些个人或报刊杂志使用的]统计数字,与事实相去甚远。问题首先来自它以“家庭”作为测量收入的单位。而在美国社会,家庭正在逐渐变小。在1990年,一个收入为30 000美元的三口之家,其经济状况要大大优于1950年收入相当的6口之家。在美国国会预算法案办公室(Congressional Budget Office)根据这一事实对家庭收入数字进行了修正之后,美国人口中居于收入水平底部的40%(不是“大多数”)的人口,自1977年以来收入有所下降。但是,具有统计意义的(无论如何,对民主党来说是具有统计意义的)下降绝大部分发生在1980年之前。而在备受攻击的80年代,居民收入水平前70%的家庭,无论有否经过国会预算法案办公室的修正,收入都有所增长。很抱歉,事实居然如此。

美国现今的周平均工资低于艾森豪威尔任总统时最后一个星期的工资。如果情况果真如参议员丹尼尔·帕特里克·莫伊尼汉(Daniel Patrick Moynihan)所说的那样,那么我们的国家将真的有可能变成地狱。但是这并不是真的。莫伊尼汉使用的数据来自劳工统计局(Bureau of Labor Statistics)有关生产和工人的调查。该调查的数据未必正确,部分原因在于随着经济生活中越来越多的人转向从事白领工作,它测量的劳动力部门变得越来越小。而来自更为可靠的社会保险记录方面的资料显示,包括全部劳动力在内的这一数字,较艾克(艾森豪威尔的昵称)时期平均增加了30个百分点。(p.7)

第三,我们必须对似是而非的所谓精确性保持警惕。在犬儒学派看来,所谓统计学家就是那些在无根据的假定和推断的结论这两点之间画一条精确的直线的那些人。分析者也许为自己的报告具有统计上的显著性而洋洋自得,忘了报告是如此冗长艰涩,且含有社会科学研究固有的各种问题。当你令自己在一份决策备忘录上所列的数字的小数点后面,保

留了二或三位数的时候，你是否自省问题居然有那么精确吗？在我们未能使数字更为精确时，有一段老笑话很值得我们回味：经济学家使用小数点只是为了表示他们都有幽默感。

丹尼尔·哈夫（Darnell Huff）在他1954年出版的经典之作《怎样用统计数字说谎》（*How to Lie with Statistics*）中，摘录了一个刊登在时代杂志上的报告中的一段话："耶鲁大学某一班24个毕业生年平均收入为25 111美元。"哈夫对这一数字感到震惊，在一份报告中说道："这一数字如此精确，以至令人难以置信"（p.11）。他以耶鲁毕业生的名义对此提出三点质疑：①每一个毕业生都知道自己去年精确到1美元的年收入是不可能的，除非收入都来自工资——而在1954年，年收入为25 000美元的人，很少全部都来自工资。②较高的年收入取决于被调查人如何报告他们赚到的钱——有些人夸大自己的收入可能是因为说大话，或过于乐观的估计。③在样本中，在回答收入情况的被调查人中，学校比较容易联系到的和乐于回答邮寄式调查问题的人偏多，而那些没有回答这一问题，或与学校失去联系的人的收入可能大大低于那些回答了这一问题的人。因而，精确的数字告诉我们的并非真实情况。

第四，检查数据产生的年代。好像过期的食品和药品，有些一揽子解决方案在付诸实施时其内容已经过期。数字都不是当时的数字，虽然它们本来应当是当时的数字。许多数字在出版时已经过时，有些甚至在分析之前就已经过时。在新的人口普查数据可资利用之前，失落的政策分析员只能使用老的普查数据，最老的数据发表可能已有10年之久。许多经济问题都已经是几年以前的事了，决策者们还在那里争论不休。总统和国会议员总是在国家经济已经不景气若干年之后，才来考虑如何刺激它。美国联邦储备委员会（Federal Reserve Board）主席阿兰·格林斯潘（Alan Greenspan）1998年1月对经济学家发表演讲时遗憾地说道，他的工作是稳定价格，但是在他们得到有关控制货币供应量的数据的时候，它们已经因过于陈旧而无法使用了（*All Things Considered*，1998）。

有一个例子颇能说明过时数据造成的影响。在20世纪80年代初,美国各州纷纷建立公共金融机构(Vaughan, Pollard, & Dyer, 1984)。据说这些新建的行政机构能有助于解决高科技产业在发展初期存在的风险资本的短缺。州政府在没有任何材料证明私营企业的风险资本已经枯竭的情况下,便接受了企业的贷款申请。实际上,在1978年,在为更好抵御风险而对金融法规和税收法进行修改之后,风险资本的短缺问题就已经解决了。而在20世纪80年代,在各州政府行动起来之后,风险资本的水龙头又一次大开。如果分析人员能多费一点时间,去看一看更新的数据——这些数据是随时都可使用的,那么他们就可以追问诸如这样的风险资本项目是否真的需要?

第五,不要将统计的显著性和政策的显著性混为一谈。哈夫(Huff, 1954)常说:“差别之所以能够成为差别,只要它可以制造出差别”(p.58)。社会科学研究通过假设检验来确定统计显著性。如果检验结果显示没有统计显著性,那么研究结果将被否定。如果统计上是显著的,那么它们就将被接受。但在很多时候,政策分析人员和制订人员,常常将统计显著性和政策显著性相互混淆:那些在统计上不显著的结果却可能有非常重要的政策意义,而那些在统计上显著的结果,却可能在政策上没有意义(Tukey, 1969)。例如研究者可能报告说外国移民和美国公民在健康上并无显著差别,但却没有想到有这么多不健康的移民存在,本身就是一个公共健康应该关注的问题。相反,研究人员也许报告说,女性创办新企业受到银行资助的可能性小于男性的说法是站不住脚的,因为二者之间存在的百分比差异是如此之小,以致根本不需要进行什么像设立一个为妇女创业进行公共补贴项目这样的公共干预。

探问与什么相比。一种十分普遍的误导数字的做法是未将数字固定——未设立比较的基点。在1952年伦敦大雾之后,英国卫生部报告说有2 800人在那次大雾中死亡。深感震惊的国会制订了一项非常严厉的法律,规定住户使用的煤必须是无烟的,并对改用电力取暖的住户提供财政补贴。然而问题是,烟雾究竟是怎样

夺取人的性命的呢?后来发表的报告显示,额外死亡的 2 800 人大多数是患有呼吸道疾病的老人。这些人中的很多人,即使呼吸的空气是最清洁的,也只能再活很短的时间。因此,这些人的死亡只不过表示死亡率略有增长而已。消除烟雾的动议固然是一个明智之举,不过耸人听闻的死亡数则不应当作为该项动议的根据。

探问数字是否有意义。若用常识能得到基本正确的结论,无疑比运用复杂的统计数字却得到了完全错误的结论要好。例如在 1973 年,石油输出国家组织(OPEC)驱使油价上涨,美国国会授权进行一项研究,以确定在油价上升时,是让人民自愿地减少汽油的消费呢,还是将配额制作为应对汽油短缺的唯一手段。研究人员作了一项错误的研究,认为人们消费汽油的多少与油价无关,从而导致在 1974 年初实行的灾难性的对汽油实行配额的试行。那时美国随处可见加油站排队购油的长龙和怒气冲冲的司机。研究人员分析了第二次世界大战之后那一时期的全美用油量和油价之间的关系。但是那一时期的物价波动很小,所以油价实际上还有所下降。统计模型发现在油价和使用量之间并没有什么关系也就不足为怪——而用油量对油价变动的轻微影响,则为油价的长时期下降、收入的增加、车变得越来越大和许多其他因素的影响所淹没。然后,在随后的 10 年间,世界遭遇了能源价格明显和持续的增长,人们迅速而急剧地削减了汽油的使用量。数字表明,人们的行为始终都是错误的,或者说是与自己的长期利益相悖的,人们应对之做深刻的反省。

理论和经验的证据可能会把我们引入歧途,而我们可能全然不知,还仍然自以为是。已故的乔治·斯迪格勒(George Stigler, 1988)曾经说过:

> 居经济学理论中心的中心……始终是问:新理论在逻辑上是否正确?这固然是一个很好的问题,但并没有第二个问题那么好:新理论是否能帮助我们理解可观察的经济生活?没有任何经济学家会最终拒绝回答第二个问题,但是许多经济学家却愿意把这个问题留到以后,并由其他人来回答。这

样的分工无疑是相当正确的,但是在找到第二个问题答案之前,某种理论还不具有实用性,因而不能作为指导公共政策制订的依据。(p.20)

尽管经济学的视角有很多无可比拟的长处,但是社会科学家绝不要把理论和数学知识与常识对立(参见 Hahn & Litan, 1997)。令我们欣慰的是,有几本有关政府统计数字的长处和不足的专业书籍可供分析人员参考(其中,应特别关注的是:Alonzo & Starr. 1987; Frumkin, 1987; Maier, 1991)。而有关这方面的一本基本指南,则是每一个分析人员的桌上图书馆所必备的。

法则3:了解问题的历史

我在偶然间发现:那些书写了人类历史的人们并未参与过公共事务,而那些热衷于制造事件的政客们从未对事件本身做过深入的思考。我发现第一种人总是倾向于寻找事物发生的一般原因,而第二种人则生活在两个不相连的事实之中,乐于把每一个事件都看作偶尔发生的突发事件,而他们在一个个事件之间拉出的连线,如同那些拉动世界的连线。我们有理由设想这两种人同样都在欺骗我们。

——Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (1848)

对于政策分析人员来讲,最重要的素质莫过于正确地预测未来。常言道,欲知未来,必须了解过去。对于政策分析人员来讲,情况同样如此。以史为鉴便可预知未来。不仅如此,历史经验也可使我们更为透彻地了解当今的世界。詹姆士·维尔德(James Verdier , 1984, p. 422),国会预算草案办公室的一名分析员说:"了解一个问题的历史,有助于分析者理解经济和政治的现状。"

了解一个问题的背景,好比医务人员了解病人的医疗史,对政策分析人员来讲是很重要的。它可以降低误诊的可能性。对情况

有充分了解的分析人员在处理问题时，不太可能为了节省时间，而将它们作为自以为已经熟悉的普通事例，而实际上未必真正了解的问题来处理。

例如，如果遇到的问题是有待处理的福利案件激增，那么政策分析员就应该从回顾这一问题近来的发展趋势，和以往为给福利政策受益者提供工作机会所做的努力所取的成果着手来解决这一问题。什么样的措施起了作用？什么样的措施没有起作用？原因何在？是享受福利的人越来越多了？还是人们享受福利的时间更长了？引起前一个问题的原因也许与后者有很大差异——临时性的经济滑坡和没有技能的人们找到工作的能力持久下降（Leahy, Buss, & Quane, 1996）。

了解我们曾经做过什么样的尝试，不仅可能会使我们找到潜在的政治问题，和确定用以与决策者进行交流的重要话语和概念，同时也有助于我们更为透彻地了解遇到的问题，进而形成分析和解决问题的方案。以从前用过的旧诊断方案和老处方打动决策者，往往收效甚微。政策分析人员必须标新立异，提出新的概念和建议。但这并非一件容易的事。在学术界，靠重新包装陈词滥调来开创所谓的事业的现象并非绝无仅有。无独有偶，在政界，同一个思想，被一次又一次的重新包装，所谓的海豚效应（the dolphin effect）可谓比比皆是。约翰逊政府的向贫困开战计划，布什政府的加强社区建设计划和克林顿政府的区域发展计划何其相似（Rubin, 1994）。

了解历史，但不要陷入历史类比的陷阱。要深入考察今天出现的问题和过去曾经出现过的问题之间存在明显的相似之处。例如，对二次世界大战之后几百万复员军人归来，如同涌向当时的劳动力市场的洪水的这一情况作一番回顾，也许对解决今天的失业问题不无裨益。1946年，国会通过了美国士兵法案（GI Bill），并以该法案为依据解决了复员士兵问题。这样的办法在解决今天的失业问题时仍然有作用吗？也许仍然有作用。但是美国士兵法案的参与者是经过深思熟虑的和有明确目的的。在今天劳动力市场

中,许多失业者却并非如此。

理查德·纽斯达德和欧内斯特·梅(Richard Neustadt & Ernest May, 1986),《在时间中思考》(*Thinking in Time*)一书的作者提出了一条避免为历史所误导的法则:"试问,问题的实质是什么?各色人等如何伺机而动?记住,对决策者而言,在面临已成竹在胸和凶险未卜的问题时,他们关心的是议题是否对他们有利,是否基于他们(或你们以他们的名义)所作的假定。必须绘制一张时间表。时间表要尽可能上溯到问题的源头,然后按时序一个一个地记录发生的事件,特别是有重大变化的事件。在记录历史时,务必不要删节,以免歪曲真相。不要忽略政治变迁。"(Neustadt & May, 1986, p. 235)

了解历史的主要目的不在于了解曾经发生过什么,而在于了解人们的言行。因此,为了达到"往"为今用的目的,我们在撰写政策史时,必须将政治史包括在内。是谁在支持从前的教育改革?在州议会修改了废弃物处置法之后,镇政府是如何应对的?在银行改革中,美国退休者协会(AARP)的地方分会站在什么立场?追溯政治史是一件很困难的事。困难并不在于发现曾经发生过什么,而在于发现人们在事件背后的所作所为和所思所想。但是探究某一问题的历史,无疑会有助于我们更透彻地了解诸如我们自己究竟身处何处、究竟欲往何处和究竟怎样才能到达彼处这样一系列问题。

政策问题的特点在于与政治舞台的各种信息密切相关。并非所有的信息其来源都一般无异。有些信息明明是不真实的,但人们却普遍信以为真。相反,有些信息明明是真的,但人们却不以为然。有些信息半真半假。有些信息有些失真。而许多信息则带有浓厚的主观臆断。政策分析人员必须在事实和数字之间进行甄

别，找出可靠的信息，并据此对问题作出判断。好比医生，草率地作出诊断是很危险的，政策分析人员也必须谨慎行事，使自己的头脑保持清醒和开放。不仅如此，政策分析人员也和医生一样，在分析处理各种信息时，应当辩证地看问题，不要动辄愤世嫉俗感情用事，冷静地对信息的真实性和可靠性作出全面的评估。政策分析人员必须总是不断地问：什么人？是什么？什么时候？在什么地方？为什么和怎么样？什么人受益？什么人受损？政策分析人员必须像医生了解患者的患病史那样，专注于了解问题的历史。回顾历史不仅能使我们廓清问题，而且可以给我们提供各种不同的解决问题的框架的线索。

个案研究

有人说："将问题说清楚，等于成功了一半。"正因为如此，政策分析人员必须要找到确切地将社会问题表述清楚的方法。把问题表述清楚胜过盲目行动。

公共或私人社会福利机构有待处理的案件数量是判断社会问题的性质和程度的重要依据。这些资料固然重要，但并不总是可靠。因为各种性质的社会福利机构都清楚，他们得到的资助，在很大程度上取决于有待处理的案件的数量。为了夸大客户的数量，有些机构不惜"窜改、伪造报表"（参见 Stockman, 1983）。我们必须备加小心地处理有关案件量的数据：在使用之前，对之进行必要的审查。

1997 年，扬斯敦第一次遭受工厂大批倒闭的打击（Buss & Redburn, 1983）。那时，人们无法确定需要用什么样的服务机构来安置工人，于是州市两级政府便以有关机构报告的待办的案件量作为安置的依据。由于福利机构需要保护顾客的隐私，分析人员不知在调查报告公诸于众之前，如何收集、分析、整理和解释那些待办案件量的数据。有关机构无需故意欺骗分析人员或政策制订

人员。但是我想分析人员应当知道维克多·雨果(Victor Hugo)这一至理名言:“如部长所言如人们之所愿,那么人们就可能行他们希望人们之所行。”

1985年,高校的研究人员分析研究了10个县的30家机构10年之中,月报、季报和年报的待办案件量的数据。当然,我们未必一定要他们在研究中的发现,用于撰写所有州或社区报告的实践,但他们揭示的将有关机构报告中的数据作为判断问题的依据存在的危险,都是我们应该引以为戒的。

个案A—某社区心理健康中心 某社区心理健康中心因为在一份报告中说,转换工作的工人需要得到心理咨询的人数有所增加而得到了额外的资助。但是研究人员发现,这一机构不仅将转换工作的工人计为他们的顾客,同时把他们的家庭成员,甚至不属于劳动力人口,和没有失业的家庭成员都计作了他们的顾客。

个案B—精神病医院 医院中待办病例的数量是变换不定的,它不仅随病人的数量变化而变化,而且还随病人住院时间长短的变化而变化。研究人员发现,如果病人数量于事无补,医院就会改而加长病人住院时间的平均数。而在病人数量增加时,他们就会缩短病人住院的周期。

个案C—警察有关犯罪的统计数字 除了向联邦调查局报告的七项犯罪指标数之外,想要对不同的警察部门的犯罪率进行比较是很困难的,因为不同的警察部门报告的数据差异是如此巨大。有些城市将触犯公共法规视为犯罪(五次违规记录在案,计作一个犯罪的案例)。而另一些城市,则将触犯公共法规的案例区别于犯罪案例。逮捕令的颁发各个城市也不尽相同。一个警察局报告的案例数也与警力大小有关,警力越大,报告的案例越多。

个案D—儿童服务机构 受虐待儿童的统计数字是儿童服务机构需求量的重要指标。然而,我们在解读有关机构报告的受虐儿童情况时,务必备加小心。在扬斯敦,所有的机构都在“儿童受虐情况报告中”说,儿童受虐情况激增。但是这些报告或多或少都

与涉足儿童受虐服务的机构有染。实际上,受虐儿童的确切数字,不仅没有上升,相反还有所下降。

个案 E—戒酒中心 扬斯敦戒酒中心报告说,在工厂倒闭之后待办的案例数激增,一般讲,这样的报告能使中心得到额外的资助。但是研究人员发现,工厂倒闭之后案件数激增是案例定义变化的结果。根据新规定,任何人只要进了中心的大门,他就是中心的病例,即使他或她从来也没有参加任何戒酒治疗项目。而老规则要求一个"个案"至少要到中心三次。在工厂倒闭之后,个案数明显上升只不过是因为人们只要按规定的要求到过中心便可被计作个案:原来到过三次计为一个个案,而现在一个个案则根据到过中心的次数,被扩大成三个个案。这些数字显然不是案例数与工厂倒闭之间存在的关系的真实写照。

个案 F—就业服务项目 享受失业保险的人数,或当月新申请享受失业保险的人数被广泛用于测量地方经济状况的指标。在扬斯敦,一家就业服务机构(ES)报告说,由于工厂倒闭,申请找工作的人数增加了 10 000 名之多。研究人员发现实际人数只有 ES 估计的一半。ES 办公室将那些失业后有过临时工作,然后又失业的人计作两个个案。

个案 G—福利支出 福利预算能显示地方所处的困境。然而,对之在不同的县之间进行比较,则有可能使我们误入歧途。在扬斯敦,有些县的财政部门的福利预算支持母亲在家喂奶,而有些县则不支持。有些报告将人均在家喂奶的费用记在公共事业支出这一科目中,而在另外一些县,却将这些费用记在一个完全独立的科目下。



3 诊断

Diagnosing

“与术士治病不同，信徒认为术士的治疗有益身心……，而专家治病则必须了解自己的所作所为：他必须对问题发生的情境有所估计，区别各种不同的疾病，并确定问题的敏感性。他必须找到病因，以便对症下药。但在寻找病因之前，他必须对各种可能性了然于心。所有医疗上的探索基本上都应该在理论的指导下进行，而不要为好奇心所左右。专家将在可能的范围内，根据实现的可能性大小，安排各种可供选择的治疗方案。调查都以怀疑为前提。”

Jonathan Miller, The Body in Question, 1978, p.2

诊断并不是件容易的事。患者要求症状能有所缓解，而为了加快治疗的过程，患者可能进行自我诊断。经济和社会病的复杂性诱使决策者治标而不治本。因为表征是显而易见的，很容易设计出一些似是而非的资料方案。对失业者重新培训。要求低分的在学儿童补习理科和数学。向无法得到银行商业信贷的小型企业提供公共借贷。为修补坑洼不平的路面提供联邦资助。在待办的福利案件量增长时，发出督办的训令。

决策者未经对病因做出诊断，便从症状描述一步跃到开处方。这样的处方充其量只是一些治标之道。治标之道是解决不了什么政策问题的，无非是一些头痛医头，脚疼医脚的权宜之计——它所能解决的问题不会比给身患重病的病人开一些止痛片多。对那些变换工作的工人，进行职业技能培训的培训机构的教师储备，未必都有当地雇主需要的各种职业技能。例如，在扬斯敦钢铁厂工人大批和永久性失业之后，联邦培训调整行动项目(the Federal Training Adjustment Act Program)资助最多的培训项目是劳动力过剩的炼钢业中的各项初级技能的培训。强制进行补习导致地方学校中学生退学率的上升。由于退学的学生不再参加考试，考试成绩便因此而有所提高。无论是向那些并不需要资金的企业提供资金，还是向那些不应当享受资助的企业提供资助，小型企业借贷津贴都是对资金的浪费(Vaughan et al., 1984)。地方公署公路管理当局让路况良好的公路变坏，以从联邦政府那里拿到修补路面的资金。享受福利的人们可能有多种多样的，如因病无法工作，缺乏职业技能、缺乏就业动机、缺乏必要的资助和缺乏工作能力等。

但是有效的去除病根的治疗方案，较之那些只注意皮相的表征和症状的治疗方案的设计要困难得多。在医学中，医生采用各种方法，以使自己能在开出处方之前，做出精确的诊断。政策分析人员也必须遵循类似的步骤：①建立若干个与症状存在某些一致性的假设。②寻找证据，以确定是否有某一假设最有可能对症状做出解释。与此同时，找到充分的理由尽可能多地否定其他竞争假设。③收集证据，以为自己给患者和公众做出的诊断进行辩护。

由此可见,诊断是在对各种备择假设进行梳理的基础上做出的,而非匆忙做出的单个决定(Lasswell, 1971; Stinchcombe, 1968)。竞争性假设必须与观察到的症状相一致,并合乎逻辑。假设的评估不仅可能费用很高,而且也可能很费时间。所谓政策分析人员的艺术,便是在检验所有可能的假设和接受第一个能言之成理的诊断二者之间做出合理抉择。第一种方法,导致错误的可能比较小,但也许难以在患者死亡,或独立走出急诊室之前完成。第二种方法比较快,但易犯错。具有讽刺意义的是,医生面临的正是这同样的两难境地:在医学上匆忙地做出判断叫做级联效应(cascade effect)

为了使患者痊愈,或至少减轻他们的痛苦,医生必须至少回答六个有关病人的具体情况的问题:

(1)患者的疾病是先天性的,即是否与生俱来的,还是后天感染的?

(2)如果是先天性的,那么是一出生就有的,还是因为身体具有某种易于感染某种疾病的缺陷(例如,一个患糖尿病的儿童,也许并非生下来就患糖尿病,而是身体有某种先天性缺陷,导致后来患上了糖尿病)?

(3)病情是慢性的,还是急性的?

(4)如果是慢性的,患者自身的免疫系统,或防病机制能否在药品的干预下,使之完全康复?

(5)如果是急性的,患者是否有可能完全痊愈,或还将进一步恶化?

(6)如果患者可以痊愈,是否仍有再次感染的隐患?

有时,政策分析人员在开始诊断之前,无法深入考察与一张检查项目清单类似的清单。这时,他们若能试着回答上面列出的这些问题,将对做出正确的诊断不无裨益。现在,我们来看一下丧失信心的工人的案例[Buss & Redburn, 1986; 同时参见《被忽视的主妇》(*The Overlooked Housekeeper*, 1994)]。在20世纪80年代,政府

中的决策者被迫解决丧失信心的工人问题——因为找不到工作而脱离工作的无业工人形成的失业大军。由于决策者未能对那些真正丧失信心的工人做一番比较深入的考察而造成误诊。人们如要被美国劳动统计局(the U. S. Bureau of Labor Statistics, BLS)定为丧失信心,他们必须是目前没有工作,始终没有找过工作,和已经放弃找工作的成年人。他们之所以这样,是因为他们认为他们不适合从事现有的工作,或没有工作适合他们。不考虑 BLS 有关丧失信心问题所做的定义和研究,对这一问题所做的恰当诊断就可能给培训和职业安置方面的工作一些帮助。

总之,如果我们能对丧失信心的工人做一番较为认真的考察,尽管这样的考察的确比较困难,仍然有可能发现问题的症结所在,进而做出正确的诊断(Buss & Redburn, 1986)。丧失信心的工人主要是那些从来也没有参加过工作,和只打算从事那些有高度条件限制——有限的工作时间、特殊的工资待遇和某些特定的职业的工作的人。换一句话说,他们之所以未能得到安置或失业,并非命运不济,而是因为他们都是那些与劳动力市场很少联系的人。所以组织一个一般的培训和职业安置的项目,对大多数丧失信心的工人可能不会有太多的实际帮助。

本章将为读者介绍表述和评价备择诊断的若干法则。

法则 1:建立竞争假设

建立竞争假设,并对问题作出解释而非简单的描述,是诊断艺术最为困难的地方。解释能为我们提供观察到的行为之所以发生的可信的理由——为了对问题作出令人信服的解释,我们必须由表及里,揭示存在于问题表面之后的实质。例如,在 20 世纪 80 年代,人们普遍认为,保险费用上涨是因为损害赔偿金飞涨所致。这一解释似乎很有道理,但它却回避了问题的实质:为什么全国各地的陪审团突然开始加重对损害赔偿金的判罚呢?把问题归结于旅

鼠的天性这样的回答当然无法令人满意。如果我们能对问题作进一步的分析便不难发现,回落的通货膨胀可能会减少保险公司的收入,为了不减少收入,保险公司不得不提高保险费。这样的解释显然更为充分,也更合时宜。因此,我们也不难发现,最初的政策回应——把问题归结于陪审团提高判罚金额这样的解释是不能成立的。

我们可以通过以下两个问题的解答,对问题作出诊断。

(1)问题缘起于私人,还是公众行为?区别问题属于私人行为还是公众行为至关重要。因为私人、公众和组织机构的行为动机各不相同,因此对他们的行为的解释必定也各不相同。处理由公共机构提出的问题的方法可能与私人行为造成的问题的政策有很大差异。

(2)问题是系统的,还是非系统的?如果问题是系统的——即问题呈周期性,或非常普遍,那么比较适当的处理方法是更改一些决定,以减少后果的危害性。如果问题源于一个孤立的行为,那么比较好的办法是就事论事,妥善处理事件造成的后果,而不是阻止它们的发生,或使它们发生逆转。

上述两个维度可拟合成一个诊断政策问题的矩阵——系统的和非系统的——缘起于私人行为还是公众行为:

	公 众	私 人
系统	福利依附,无家可归,城市中心区衰败,激励企业纳税	环境污染,谢绝市中心借贷者的信贷
非系统	对公众已失去兴趣的专业运动场提供津贴,取消对政治人物的住房津贴,进行金融变革	工厂倒闭,股票交易中的内部交易,公共医疗补助/医疗保险欺诈

类似矩阵的格子中列出的那些内容,都是下面我们马上要介绍的法则的基础。

法则 2:确定问题是否由私人行为引起

私人机构或某些人的行为可以引起很多问题。例如,一家大工厂的开业可能使当地的给排水、教育或高速公路系统的能力有所加强,一家大工厂倒闭可能使数以千计的人丢掉饭碗。废水的处置可能危害附近居民的健康。技术改造可能会使公司找不到训练有素的工作人员。但是我们必须对事件究竟是私人的行为造成的,还是由于公共机构无力处理造成的加以区别(Squire & van der Tak, 1975; Ward & Deren, 1991)。

例如,1987 年密歇根州政府宣布实行一项振兴州上部半岛的战略发展计划。在已经过去的 20 世纪 80 年代,大部分时间州政府都在处理更为重要的工业问题。尽管城市地区已经复苏,但农村地区失业问题仍然非常严重。许多观察家认为上部半岛的问题是由于过分地依赖基于天然资源的工业引起的。

一项与 1989 年完成的有关地区经济的详尽研究发现,1985 年之后失业问题迅速缓解(Buss & Gemmel, 1994)。尽管在 20 世纪 70 年代经济的扩张几乎完全依赖于纸浆、造纸和铁矿业,但是在 20 世纪 80 年代后期,就业的增长遍布各个行业,而在这些传统的行业中,经济增长却十分缓慢。实际上,由于传统企业的老板引进了能节省大量劳动力的机械和生产方法,从而使企业雇用的工人数还有所减少。而那种粗枝大叶的诊断有可能导致错误的战略,错误地去支持那些正在经历激烈的结构性变化的以自然资源为基础的产业。

私人行为常常能使州市两级政策中存在的问题,因受到拷问而暴露。例如,一所工厂的倒闭可能反映出职业服务机构的无能,因为它们无力应付突如其来的大量辞职申请。开发新的住宅可能导致下水道系统超负荷,或使学校人满为患。从某种意义上讲,任何问题最终都会因公众的更新的努力而得到解决。在此之前,我

们已经对问题症结的所在作出了清晰的诊断。问题的产生,即使不能说是全部,至少一部分是由于政府的行为不当造成的。所谓行为不当,可能是实施的用以引导私人行为的法规不当,也可能是强制推行一些错误的行政法规或粗制滥造地设计了一个项目等。

由私人行为引起的系统问题

在不同的行为主体的私人行为反复不断地造成类似的问题时,所谓的系统问题便会因此而产生。这样的事例很多,如湖泊和河流的污染问题、经纪人利用内部信息做交易和银行拒绝接受小型企业或城市中心的借贷者的信贷申请等。私人当事人之所以采取这样的行为方式,其原因也许有三个:

首先,也许法规并没有要求私人实体考虑他们的行为可能产生的后果。例如,法规未曾要求污染者考虑废水给其他用水户造成的后果,或放射性废弃物对当地居民的危害。这些问题涉及了外部因素(externalities)问题(Amacher & Ulbrich, 1986; Musgrave & Musgrave, 1990)。与此同时,在这些案例中也存在私人当事人所展示的价值观与政府提倡的价值观之间存在的冲突。例如,那些始终拒绝雇用少数种族成员的雇主(在平等权利修正案颁布之前)并没有违法, 但引起了需要公众行动的系统问题。

各种外部因素隐匿或歪曲了来自决策者的有价值的信息。它们也歪曲了行动者的初衷。汽车司机只是朦胧地感到,他们每行驶一英里都会迫使他人的支出增加,但是他们无法估计这样的支出究竟多大,或没有任何减少他人支出的打算。公共行动则可以更为有效,甚至也是更为公平地使问题得到解决,尽管并非在所有的情况下都能如此。高速公路上的用户费或通行税就是这样的例子。

有关外部因素的例子有:

- **环境意外事件**(environmental spillovers)。这类事件如,某一农场主的土地中流出来的含化肥的水排入公共河流,导致河里鱼儿死亡;发电厂排出的巨大异味顺风而下;矿渣中的

重金属污染了地下水等。

- **美学收益(或受损)**(aesthetic benefits or costs)。人们有可能为(或免于)视觉的感受,如乡村公园的美景带来的愉悦,或一堆废弃的汽车造成的不快而有所付出。
- **公共财产问题**(common property problems)。这样的问题如,当几位农场主从同一蓄水层抽水时,其他用户势必因必须到该水平面以下取水而增加费用。再譬如,在交通拥堵时段经常往返于拥堵路段的通勤者应对拥堵负很大的责任。
- **体育或文化设施问题**(physical or amenities)。诸如博物馆,或大剧院之类的建筑设施,它们总是能给我们以感官上的愉悦,即使我们并没有进博物馆参观,或进大剧院听音乐。有些人,即使不进博物馆或大剧院,也常常把它们作为评价大城市是否有情调,或乡村生活是否方便的标准。

这些外部因素的共同之处在于,那些重要的决策——化肥的使用、丢弃汽车、从某一蓄水层取水,或修建博物馆等,在决策时都未曾听取某些受决策造成的后果影响,且准备为此付出一定代价的那些人的意见。那些希望在污染了的河流中钓鱼的人也许可以付一笔费用给农场主,以使他们减少化肥的使用。但是问题在于,解决河流使用纠纷的法庭并不存在,这也许使我们的法院减少了不少麻烦。

问题的分类或评估本身就存在问题。例如,工厂倒闭似乎与水污染颇为相似——都是一个影响面很广的,使与之本不相干的第三方付出沉重代价的问题。有几个州接受了诸如这样的诊断,并立法要求倒闭的工厂提前通报公司的经营情况,甚至提前支付失业工人再就业所需费用。然而,工厂倒闭和水污染并无相似之处。水的污染者并没有考虑过污染的费用(除非法律强迫他们这样做),但在一个倒闭的工厂中,终止工作的代价早已为那些令工厂关闭的人再三考虑过。关系工厂倒闭所需的社会成本并未被忽视(Coase, 1960)。工人继续从事生产所能创造的价值低于生产所需的成本的工作,工人生产的产品已经没有买主,这一点并未被诊

断为一个外部因素。有些人认为工厂的老板目光都比较短浅,但他们却没有说明他们这样说的根据是什么。这种观点可能与某些问题,如税收制度或州的法律并不鼓励目光长远的私人经验管理等有关。如果问题是由政策引起的,那么我们在做诊断时,就应当对它们加以分析。

私人行为可能会系统地产生问题的第二个原因是,它所引起的问题进入了法律空缺的公共领域。例如在沙漠地区或水域倾倒有毒废弃物便不应该被看作一个外部因素问题——倾倒者完全知道自己行为的代价。必要的环境法的确存在,但却不具有严格的强制性。无独有偶,1987 年发生在华尔街内部的交易风波,并不是资本市场的失败,或合适的法律的缺失,而是缺乏全面而有效的管理。我们在做诊断时应力求弄清系统地违法的法律原因,究竟是因为法律给与违法行为的处罚,远远小于它所带来的好处(许多人把违章停车的罚款,看作是在停车场停车的一个便宜的替代),还是因为被抓到的可能性非常小(就像许多种逃税的方式那样)。

私人行为可能引起系统问题还有第三个原因。那就是由意料之外的公共行为的后果引起的。例如,银行可能不愿意将信贷业务扩展到小和新的企业,因为这些企业的市场经营可能受到州的法规的保护,即在有一些州的法规中,可能有限制某些行业新进入者的条款,这就有可能使经营者缺乏竞争意识,不给那些不重要的顾客提供服务。银行的规章制度也要求银行家在投资业务中遵循"慎行"原则,以保护公司股东的利益。

在所有三种情况下,能采取的恰当的对策都与改变私人决策过程的政策有关——需要将外部因素内在化(internalized)(将外部因素的费用计入价格)、服从相应的法律或重新定位公共激励机制。只有在政策的决定者、问题的具体内容和产生的原因这三者都已经精确地确定的前提下,我们才有可能真正做到这一点。

私人行为引起的非系统问题

大规模的私人行为有可能引起各种问题,如:某一私营企业开

张或倒闭；发生在某些社区的突如其来的、规模较大（相对社区而言）的经济和社会问题等。而 1973 年和 1979 年能源价格突然上涨同样也造成了影响深远的调整问题。在大多数情况下，补救政策都着重在帮助人们和组织机构进行调整，以使他们能适应突如其来的问题产生的后果，尽管政策也许也包括了某些措施，如提供一个“呼吸室”，使人们能得到喘息，以延缓问题造成的影响。

预测一个事件的后果，如预测工厂倒闭或油价突然上涨这样一些问题带来的破坏性和复杂性固然十分困难，但是并非无法企及。在这样的事件发生的时候，我们可以从其他曾经有过类似情况或同样情况的州的经验中得到启发。但是我们必须谨慎地对待这些类似的经验（McCloskey, 1985b; Neustadt & May, 1986）。

国民对 20 世纪 70 年代油价突然上涨的应对失当正是由于错误地应用了类似的经验。虽然卡特总统迟至 1979 年才认识到能源危机是一场“精神战争”，但是国会还是把 OPEC 的行为看作战争叫嚣，因而把能源政策看作在 1974 年下达的战时动员令。然而，战时动员令的部分目的是使人们免受因价格控制和食品配给，临时将资源从和平时期的用途转向军需而产生的问题所带来的影响。今天的油价还是数倍于 1973 年，因而问题很清楚，1973 年的问题是帮助人们进行调整，以适应更高的油价而非给人们提供什么庇护。

即使我们收集到了完整的数据，但却使用了一个错误的模型，那么它仍然还会把我们引入歧途。一项经济学研究迫使国会采用他们提出的能源政策。该项研究旨在证明，公众不愿削减自己的消费量来应对高涨的油价。这样势必驱使进口增加，美元削弱，并使国家无力在将来采取联合抵制行动。该研究分析了二战以来的汽油购买量和油价波动之间的关系。而在那一时期油价长期趋于下跌，而价格波动却非常小，时间也非常短。尽管消费者显示，他们对高价格的敏感程度至少十倍于这一糟糕的研究原来所估计的，国会还是强制推行了一个不仅逻辑混乱，而且非常昂贵的联邦配给计划。

在面对用统计方法进行的、令人望而生畏的、采用高深的数据分析方法的高技术性的研究时,决策者常常有无助的感觉。但是没有一项研究能超过研究赖以形成的数据和假设,而违背常识和以往经验的结论则应受到质疑。历史上诸如这样有关消费者对价格上涨所做的反应的例子不胜枚举——只不过在一个世纪前,鲸油越来越严重的短缺,促使人们去寻找它的替代物,从而导致宾夕法尼亚石油的发现。与此同时,它也迫使人们更充分地利用日光,从而改变了他们的工作方式。

法则3:确定问题是否因政府干涉引起

"对那些专业经学家来讲,在他们第一次与行政管理人员打交道时,常常会感到管理人员都缺乏基本的经济学知识。有时情况也的确如此。但是,我们同样也的确可能发现,专业经济学家对行政管理问题也知之不多。"

——Sir Alec Caimcross , *Essays in Economic Management* (1971 , p.66)

今天,我们社会中的许多问题都是直接由于政府干涉引起的。政府活动涉及大多数的经济和社会生活领域——税收法规对投资有影响,州教育行政管理法规对人力资本投资有决定性影响,而资本支出项目则决定了基础建设的质量。当今社会中的系统问题,常常直接或间接地由政府的行为引起。非系统问题肇始于低能的行政管理和腐败。而低能的管理则可能是因为行政主管者对委托的管理人员监管不力所致。

公众行为导致的系统问题

政府项目的系统问题的征兆,其特征包括公众认为服务实施未能公正地提供服务等。例如,一个项目可能没有给人们提供人

们认为的它应该提供的服务,或它提供的服务有因人而异之嫌,因而得不到公众的广泛支持;或者相对于其他州的类似服务项目,或相对于其他类似的私营服务项目,该项目提供的服务质量较差;或者该项目可能产生私人行为的瓶颈——延长审批或听取意见的过程等。

对诸如这样的问题的诊断应从项目管理中的五个方面的检查着手:

(1)衡量项目执行情况好坏的根据是什么?有关日常管理方面的信息对项目的成败是至关重要的。

(2)项目是否具有可行性?内部目标是否一致?而这些目标是否为行政管理人员所理解?

(3)项目执行的好坏,其结果是否会对项目的基本目标有很大影响?

(4)项目经理是否享有任意支配可利用资源中的大多数资源的权力?

(5)项目是否有足够的资助?

但是,有必要指出的是,即使我们检查了这五个方面,在实际操作过程中仍然有可能发生这样那样的问题。1955 年,国家公共管理学院(the National Academy of Public Administration)与政府间关系咨询理事会(Advisory Council on Intergovernmental Relations , ACIR, 1996)签订了一项协议,进行了一项以负责基础设施建设,高速公路、废弃物资处理的州级机构为调查对象的全国规模的调查。调查的目的在于起草一份具高度操作性的基准性文件。研究者发现大多数机构都有适当而详尽的工程目标规范。它们都不同于那些营利组织制订的政策标准。但是这些机构所欠缺的是,在预算或推动这些规范的实施过程中,没有具体奖惩条例。因而这些机构的客户并未将这些规范付诸实施。简而言之,有关机构虽然制订了一些措施,并收集了一些有关项目执行情况的数据,但是却将它们束之高阁。

而这些问题必须作为公共政策评价的一部分予以明确回答。我们将在第6章详细讨论测量项目执行结果的方法和技巧。

公共行为产生的非系统问题

非系统问题较系统问题少见,或者我们希望非系统问题较系统问题少见,但是它们往往有较大的破坏性。某一委任的官员的渎职或一个不负责任的行为被媒体曝光,其产生的后果相当严重,它不仅会使许多人的工作付之东流,也会使其他行政官员多年努力取得的政绩蒙羞。诊断变成了验尸。诸如这样的问题马上会在公众的眼里转变成一个表示行政管理存在严重问题的信号。人们会问,这样的问题为什么早没有发现?

华盛顿特区的居民必然对1996年夏天,市政当局作出的如噩梦般的削减辖区内市政办公经费,以避免经费被滥用的决议记忆犹新。不幸的是这一决议也暂停了验尸部门的经费,使得验尸官在保存尸体的冰箱没有空余的地方时,不得不将尚未检验的尸体停放在走廊。不仅如此,由于缺乏必要的法庭辩论,那个时期的许多谋杀案的调查都半途而废。

并非所有的非系统问题都能为我们所觉察,但有很多是可以觉察的。非系统问题,同时也是系统问题的最强有力的诊断工具是进行定期的监督,如定期举行由首席执行官及他们的工作人员和行政管理人员参加的工作会议,讨论项目的预期目标、存在的问题和执行情况。

法则4:分析假设

政策分析人员对问题诊断的第一步是提出两三种可能的解释,也可以建立一两个假设,因为问题普遍都与行政或司法部门的领导能力有关。与以前我们了解的情况相比,这一过程似乎拖得比较长。但是并非所有问题的诊断都必定如此。对许多问题的诊

断,也许在信封的背面写上几条就可以完成。大型的城市发展项目,“都市发展行动纲领”(Urban Development Action Grant)就是在总统提名的高层聚餐会上的餐巾纸的背面形成的。而缺乏时间或可靠的数字并不会使整个过程无效。诊断过程可防止我们做出匆忙的判断。它可以使我们在审视事实时,不只是询问有关人员。此外,它也可以使我们再一次深入地了解问题的历史,而要做到这一点,最好的方法是请教知情人。最重要的是,它要求我们力争对问题提出一个以上的可能解释。

例如地方银行不愿意借钱给小企业,可能有三种假设:①问题可能来自那些潜在的借款人没有准备好一个令人信服的经营计划;②银行界满足现状,不愿劳神经营有一定难度的借贷;③在借贷方,缺乏足够的竞争,而原因就在于州(联邦)的银行法。

在分析普通中小学教育的质量时,可以建立的假设更多。例如教师素质低、课程老化、缺乏父母的参与、学区过于官僚化、缺乏与实际工作的联系,或缺乏进行学龄前教育的幼儿园等。

而假设检验则涉及发现更多有关的问题(这些假设以前是否已经有人研究?)和探讨它们的逻辑一致性(其他经济现象是否显现每一假设所隐含的问题?)。检验的目的不在于找到能够成立的单个假设,进而对问题做出许多解释,而在于对各种解释进行排序。排序的根据是每种解释自身的可能性和重要性。对有些问题而言,只有在用实验方法,使用了各种不同的治疗方案之后,我们才能做出较为恰当的解释。因此,对于这样一些问题,治疗好比进行一系列试验项目(pilot project)。不同的试验项目得到的相对效力昭示了不同解释的相对重要性。例如,在对有待处理的福利问题的案例上升这一问题做出解释时,我们可能应该进行若干项试验项目。这些项目包括试行雇主薪金补贴、建立社会或心理问题咨询和职业介绍服务机构、实施公共就业项目和后援性工作项目等。一个被鼓励转换工作的工人开始他们自己的营生项目,必须保证那些人能得到一次性偿付的失业保险金,以作为他们开始新的营生的资本。它们的相对效力可能表明了工作障碍对低收入人

群的相对重要性,因而为今后如何分配资金指明了方向。

法则 5:对做出的诊断进行跟踪检查

必须对做出的诊断进行检查。医生都知道病人的健康是多么的复杂和重要,而采用错误的治疗方法不仅十分昂贵,而且非常危险。因而他们都知道,在治疗开始之后必须对他们做出的原诊断再次进行审视。政策分析人员处理问题的环境都比较仓促,这就意味着,一般只有在问题变得更加严重,或者治疗产生了严重的副作用的时候,他们才会再一次审视自己的原诊断。因为所有的诊断都是临时性的,所以政策分析人员必须找到一些可以判断诊断是否正确的方法。这并不需要冗长的评估。采用给负责解决问题的机构正式回拨一个电话,询问项目进展情况;举行由有关各方参加的例会;监视经济统计数字或进行一个初步检验等方法,都可以在不引起媒体注意的情况下,迅速纠正发现的问题。

生物都有自愈的技能。在医学上,也许在更多的领域都存在这样的情况。大多数问题,只要假以时日,都能逐渐地自行解决。人们搬离衰退的社区、企业的迁人和学校条件的改善等。但是究竟需要多长时间自我纠正机制才能起作用呢?什么人会留下来呢?决策者必须试着把面临的问题,分出轻重缓急,优先解决那些最难解决的问题。

一个受严重打击的农村社区复兴计划的失败,也许反映我们缺乏统一处理问题的能力。人们也许在如何复兴社区这一问题上存在严重分歧——有些人希望社区通过吸引像沃尔玛(Wal-Mart)这样的“大盒子”商店来重新扩建社区,而另一些人却希望在农田和森林中保持当地的生活质量。价值观冲突充斥所有的公共决策领域。而某些社区所欠缺的是如何解决这些冲突的知识。解决冲突不是一个使共识增长和停止,或使人们正确地生活的过程。不仅如此,事先进行有目的宣传鼓动也将永远不会奏效。解决冲突

是一种达成妥协的艺术。它常常是最没有魅力的,但却是非常重要的。它是解决农村发展问题和其他问题的一个不可或缺的组成部分。

那些随着时间推移而未显露任何有所改进的迹象的问题具有下列特点:

- 需要做复杂和全面的综合公众和私人的意见的政策性调整,例如税收和行政法规的更改、获得建立有竞争性的电信行业所需要的新的技能和技术。
- 在相当长的时间,譬如二三年之后,问题仍然没有显示任何有所缓和的迹象——例如,俄亥俄的扬斯敦,在第一个工厂倒闭8年之后,它的经济困境仍未得到根本改善——例如,农业社区的全面复兴可能需要进一步修改相关的联邦政策。
- 所需解决问题的方案与联邦政策和计划相悖。
- 操作的利益群体比决策者更有权力——例如,社会保障和趋于老化的议会游说团权力改革的失败。
- 恶劣的经济状况——例如,在贫困地区确定发放补助的公司。

小 结

一旦政策分析人员,以及与他们工作性质颇为相似的医生了解了问题的症结所在,便可以着手建立种种假设,以从各个方面对问题进行解释。例如,在心理精神治疗中,某种心理问题可能是由外伤、习得性行为、化学失衡、身心机能紊乱、神经衰弱,或精神病引起。在政策分析中,分析人员要了解问题的起源,分清问题是由公众行为还是私人行为引起。与此同时,他们还必须分清问题是由系统因素还是非系统因素引起的。若干个竞争性假设一旦建立之后,分析人员就必须搜集有关的数据和信息,通过分析,逐步去除那些不可能成为事实的假设,最后留下一两个可能成为事实的

假设。在诊断做出以后,政策分析人员必须继续对它们进行跟踪调查。社会科学的政策研究,如果操作得当,可以在去除不真实的竞争假设中,给我们提供大量可靠的信息。

诊断并非是一件仅凭直觉就可以完成的工作。为了能使读者对这一过程有比较具体的了解,我们不妨来看一个实际的例子。1988年,正在为石油业的萎缩而担忧的西部地区的某州,农场的经营状况也每况愈下,从而对农村地区的发展带来严重影响。该州新企业的创建率却远远低于该地区的平均水平。与此同时,这些新企业转变成高成长企业的比例也是全美最低的。

步骤1,确定真正的问题是什么。我们必须首先确定问题的实质。问题是否是它们表露的那么糟糕?在这个州的不同地区,问题的表现形式是否也有所不同?是否有不同利益群体?有何种经验证据支持这些口头上的证据?对来自该西部州的不同来源的数据的评估结论,是否与原来描述的问题一致?该州的发展是否受到非常低的新企业创建率的严重影响?所谓非常低,是指创建率低于由州政策理事会和计划部门(the Council of State Policy and Planning Agencies)进行的其他农村企业研究,所得到的新企业创建率的平均数(Lin, Buss, & Popovich, 1990)。

步骤2,建立与症状一致的备择假设,以对问题来自私人或公众行动作出解释。问题的性质一经确定,我们便要对其发生的原因做出解释。首先,我们必须要搞清问题是否是系统的。通过回顾新企业的创建史,我们也许得以了解该州受低企业创建率的困扰已有很长的时间,且并非只是在个别地区。这一问题可能并非由最近发生的石油和汽油生产的衰退所致。问题似乎是系统性的。

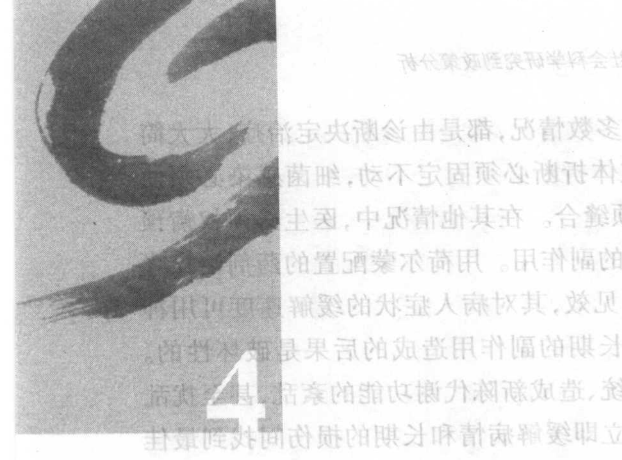
不同利益群体对问题的看法大相径庭,他们都有自己的假设。

在访谈企业家时,企业家们说,当地的银行不愿接受新企业的贷款。而当地的银行却说,他们向所有可行的商业和工业项目发放贷款,而他们拒绝的那些项目都是“银行不可接受的”。于是我们便有了两个相互对立的,或竞争性假设。我们必须找到能对它们加以检验的方法。这就意味着我们必须进一步搜集必要的数据。为我们提供信息的人有两类:一类是贷款遭到拒绝的企业家,另一类则是拒绝贷款的银行家。他们中任何一类所提供的信息,都不会像我们希望的那样客观。

从一个有关新企业创建的研究我们了解到,为数众多的新企业在当地贷款遭到拒绝之后,在州外的银行得到了贷款。这一事实与当地银行家所说的,他们会给所有可行的工商业项目贷款的说法不一致。而联邦银行业经营情况的数据表明,当地银行对本地工商业发放的贷款额度,低于他们对邻州工商业发放的信贷额度。不仅如此,数据也表明,施与本地工商业的信贷的拖欠率远远低于施与邻州。较之邻州的银行,本地的银行似乎更不愿意承担为本地工商业贷款的风险。尽管证据永远也无法证明某一假设的正确,但它却可以与某一假设一致,而非与另一个假设一致。在这一案例中,证据与低创业率系银行家不愿发放贷款所致的假设更为一致。

但是,我们的诊断不能就此止步。对问题的某种解释,如果只是依靠行为取向方面的证据很少能真正令人满意。人们会问,为什么当地的银行家会如此不愿意承担风险?为什么不能有更多的银行家提供这方面的服务?如果我们将州银行法规与邻州的银行法规作一番比较,便不难建立起一些更进一步的假设。我们发现州银行法禁止分支银行经营和限制外州的银行进入。而这一规定为当地银行业的垄断性经营提供了保护。其他银行无法在社区开办竞争性的分支。作为经济学家,阿尔弗雷德·马歇尔(Alfred Marshall)发现,采取最为普遍的获取垄断租金的方法是通过平静的生活(Heyne, 1973, p. 155)。对于银行家来说,平静的生活就是意味着不涉足边际借贷。

步骤3,我们的假设是否能驳倒备择假设? 我们确信我们已经做出了正确的诊断。我们必须保证我们的诊断不能被各种备择假设驳倒。如果我们准备鼓励加大银行业竞争性,那么我们就有理由认为,当地银行家将会进行激烈的游说,反对这一法案的通过。诊断不仅必须是正确的,而且必须是驳不倒的。



4 开处方

Prescribing

"……医学的宗旨是减轻病人的病情，找到可以接受的能赢得时间的折中方案。它设法寻找能使生命得以延续，而非立即彻底治愈某种疾病的途径。把医学称之为'康复的艺术'也许有夸张之嫌，代之以'帮助的艺术'可能更为适当。治愈的确切含义也许应该是免于一死。医学的目的是尽可能地推迟死亡的来临，而不是对达到这一目的建议百般挑剔。"

——Lucien Israel. *MD, Decision Making: The Modem Doctor's Dilemma* (1982, p.10)

医疗过程中遇到的大多数情况,都是由诊断决定治疗,大大简化了治疗方案的选择。肢体折断必须固定不动,细菌感染必须使用抗生素,开裂的伤口必须缝合。在其他情况中,医生必须权衡预期的治疗结果与可能带来的副作用。用荷尔蒙配置的药剂治疗哮喘、关节炎或皮炎,可立即见效,其对病人症状的缓解速度可用神奇一词来描述,但是它的长期的副作用造成的后果是破坏性的。它可以损坏人体荷尔蒙系统、造成新陈代谢功能的紊乱,甚至扰乱骨骼系统的机能。为了在立即缓解病情和长期的损伤间找到最佳的平衡点,医生必须与病人进行深入的讨论。

大多数政策干预更类似于第二种医疗方式,而非第一种。我们几乎总是要处理副作用——有些人必须为项目付出,或有些人会因为法规的更改而失去了优惠的待遇。对于那些破损的道路是否需要花更多的钱进行维修,或变更优先权和禁止重型卡车在某些路面上行使,还是需要成立一个研究委员会?在财政状况有所改善时,我们应该立即就行动,还是等到来年?如果我们必须花更多的钱,那么我们可以从哪里得到这一笔钱?治疗方案的选择是广泛的。但不论何种选择,每一种都或多或少会有一定的副作用,其后果并非完全确定的。其中有些后果,还会令方案的选择蒙羞。

在许多情况下,无论是医生还是政策分析人员,都无法轻而易举地证明自己的所有治疗的功效。干预和后果之间的因果连接是很微弱的。医学界有关维他命、运动、血管重建术、低脂食品和其他基本的医疗措施上的长期争论就是一个明证。而较之医生对自己医疗效果的了解,决策者对于自己政策措施的实际效果的了解常常要少得多。

不确定性阻碍了人们的发明创造。即使不提诉讼,试验至少会使病人的健康冒一定的风险,与此同时,它也会使做试验的名誉冒一定的风险。试验的做法风行于治疗之中。为他人之所为,并使自己得到专业或政治上的保护。我们常常可以听到诸如“我们以标准程序为准”或“我们做的是我们的竞争对手的那些州正在做的那些事”这样的说法。正因为如此,许多州、市政府与他们相邻

的州、市一样,都缺乏更多的激情,去发动一些新项目。他们推行的政策好比防御性的医疗。

那些性质似乎如其表面所示的那些问题和政策,经一番深入考察之后,常常会被证明实际上并非如此。大多数有关其他社区的成功的项目或政策的故事,只不过是其中的一小部分,好比显露在水面上的政策冰山的一角。而在水面以下,则隐藏着其他地方许多项目失败的故事。例如,那些打算建立一个州级机构,以资助开发新产品的州,只是看到了康涅狄格州的成功经验。因为该州建立的产品开发公司,在5年之后便收回了成本;而对那些虽然也有同样的项目,但却赔了钱,甚至关门了事的州的教训却视而不见。今天,任何一个州立的资助新产品开发的项目,也许有二十分之一的可能性,其回报率能达到或超过将资金投资在一个安全的经营性账户中。我们克隆了一家其成功取决于其创建者的精力和头脑的社区银行,试图让它为邻近贫穷社区的大多数人提供服务。但我们克隆的只能是银行的业务,却无法克隆银行创始人的精力、能力、承担的义务或才干。克隆最后几乎总是令人失望。为了避免这样的情况的出现,政策分析人员应该深入分析建议的方法的整个成功率,而不是去炫耀一些成功的事例。

尽管医生可以转而进入实验室做详细的研究,对实验结果进行全面的总结和分析,制订出比较可靠的治疗方案,但是政策分析人员却难以进行可靠的政策评估。美国审计署对20世纪90年代的联邦项目进行了一系列审计,审计结果表明,只有很少一部分项目进行过全面的评估。美国审计署发现在经济发展计划[economic development (1996b)]、社区发展计划[community development (1996a)]、小型企业发展计划[small business development (1994c)]、教育发展计划[education (1998)]、类似田纳西河谷发展委员会的区域发展计划[regional development such as the Tennessee Valley Authority (1996b)]、就业培训和重新培训计划(1994a. 1994b)中进行的项目,几乎都没有进行过项目评估。而可以列举的进行过评估的项目真可谓凤毛麟角。

很少有制订政策的人渴望将他们从失败的教训中学到的知识留传给自己的子孙后代。而具有讽刺意义的是,这样的风气也盛行于社会科学的研究机构之中。有关没有达到预期结果的各种项目的情况,通常都不会刊登在专业杂志上(Pedhazur & Schmelkin,1991)。研究报告并未反映研究者究竟是怎样做的——发现的事件或行为发生的背景,在这样的背景下如何对发生的事件或行为做出解释,因而有可能有关失败的教训的有价值的知识都丢失了。即使一个在其他地方取得卓有成效的项目,我们也无法保证它必定在当地同样得到成功,因为它执行的环境条件可能完全不同。

资料4.1

政策框和最佳实例

政策分析人员应该了解在政策研究中两种普遍使用的方法——**政策框和最佳实例**的使用方法。政策问题的论文旨在表示赞成或反对某一有选择性的行动过程。为了使论证简单明了,不使用冗长的文字说明,分析人员借用一种政策框,对项目、工程或政策进行最为简明的描述。其长度通常只有半页,或不足半页。经验告诉我们,这些政策框对于推介对象的介绍不仅过于简单,且常常言过其实,因为它们尚未对其最主要的部分作适当的评估。来自其他领域的政策制订者或分析者在读了这些政策框之后,如果信以为真,进而将他们用于自己的实际工作,便又可能以失败告终。

最佳实例是指那些试图对全国的政策、项目或工程做一全面回顾的论文,它一般总是突出介绍其中最为成功和有成效的实例。与上面介绍的"框起来的文字"相似,最佳实例在很多时候都是行动的公共关系的总结,而非科学的评估。还有,政策制订者若未经审查便采取类似行动,其实施的后果可能令人失望。

政策分析人员不可以机械地搬用成本效益评估技术,而应当借鉴医生治病的方法。规范的医用专著的优点不仅在于它们详细介绍了在不同的医疗条件下能使疾病痊愈的药物或治疗方法,还

在于它们也指出了可能产生的副作用。出生于匈牙利的经济学家贾诺斯·考耐(Janos Kornai, 1983)曾经对医疗措施与经济政策制订之间的关系进行过探讨。他进行研究的主要参考书是《梅勒药物副作用——有害反应百科全书》(*Meyler s' Side Effects of Drugs—An Encyclopedia of Adverse Reactions*)。他对该书有很高的评价:"在我看来,即使从专业的角度看,该书的结构体系对经济学家也应有很大启发。"他写道:

> 该书用若干批药物,并根据下列几个方面对每批药物的信息,分门别类地对这一领域(医疗领域)进行了重新考察:
>
> (1)有害反应的模式。这一节是对有害副作用进行概括和总结。
>
> (2)器官和系统。这一节接着考察了系统的所有组成部分。首先考察了心脏血管系统和呼吸系统。然后是肝和肾,最后考察了皮肤。详细列出了在这些器官和系统疾病的治疗过程中药物的全部的副作用。
>
> (3)有危险的情形。有时药物可能施与的那些病人,除了有药物欲治疗的疾病以外也患有其他疾病,或其他异常情况。有时药物施与的对象年龄(婴儿、儿童或老人等)不合适,或是孕妇。这些情形都有可能使药物引起其他的问题。在考虑药物可能引起的副作用时,我们必须对各种各样的危险情形予以关注。
>
> (4)交互作用。如果药物与其他药物同时使用,它可能会产生什么样的副作用?
>
> 在介绍每一种副作用时,该书都扼要地给出了它发生的频率和观察到的可靠依据。书中也提到了某些尚未得到充分证明的副作用问题,并指出对这一问题仍需做进一步的调查。(p. 199)

在翻阅该书时,考耐感到"为我的专业的徒有虚名而羞愧难当。我们的工作距离系统地收集治疗措施产生的副作用这一标

准,何止十万八千里。"(p. 201)在缺乏供政策分析人员和决策者阅读的类似的专业书籍的情况下,我们在这里提出若干法则,以帮助我们自己在诸多竞争性的干预方案中做出正确的判断。与医生不同,政策分析人员提供的治疗方案不能只是一个。切记,设计制订备择方案这一点,正是政策分析艺术的作用和能力之所在。

在各种可供选择的方案中做选择的最好的方法是什么?政策分析人员推荐的是诸如成本效益分析这样的方法。它提供了,或如它声称的那样提供了一套预测的法则。这就是说,如果我们采用了那些备择的方案,那么结果究竟是什么和代价究竟有多大都是可以预测的。成本效益分析也为我们提供了一些排除某些考虑中的结果(避免重复计数),和对那些保留的结果的利弊作出判断的法则。我们将在第6章,对这一方法做一扼要的介绍。而这一分析框架的应用,并非总是能得心应手的,因为它可能无法将许多因素整合在一起,集中提交给决策者。诸如这样的因素有能再分配的后果,和事关社会和经济环境中那些难以测量的方面的决策的影响等。这一方法常常分不清成本、风险和效益三者在政治决策中的轻重缓急,也没有意识到政治过程并非风险中立的(risk-neutral)。

法则1:选择适当的决策基线

在成本效应分析的结果说明政策出现了问题时,通常是成本超过了效益,我们必须采取一些必要的措施。这些措施可能是需要增加税收、某些机构必须关闭,或必须征收某些使用费。分析可能无法反映不采取任何措施的全部后果。例如,为了筹措建立废水处理设备的资金,而提高水费的经济和政治成本可能大到足以阻碍这一项目建立的程度。但是在与社区和环境保护机构的水质标准比较之后,才着手投资兴建这些设施而导致的发展滞后所需支付的延期支付的成本相比,这些成本可能缩小。

无所作为的成本常常可以多年不计。正因为如此,决策者常常对此视而不见。几乎所有的成功的"投资"项目,例如低收入妇女的育前关怀项目、儿童早期教育项目,或青少年罪犯的教育和培训项目,都是在经济不景气时,削减预算的受害者,即使它们的效益远比那些能立竿见影的项目大得多,也不能幸免于难。比较的基线并不是目前,而是在假如不采取任何行动的前提下,预测到的可能发生的问题。在有些情况下,不采取行动可能使问题变得更严重——在假如采取行动,只要付出很少的人均成本便能取得很大效益时,情况尤其如此。

但有一种情况例外,即在经济问题的自然"痊愈程序"速度高于采取任何政府干预的效应时,那么比较适当的做法应该是无为而治。在这些情况下,人们常常会过分地强调政策的效益。例如,经济数据的收集和出版通常都会有一定的滞后。在数据经筛选进入公共政策领域之后,又会进一步的滞后。而在采取行动之前又会产生另一个滞后,最后一个滞后则在行动发生影响之前。例如联邦反周期政策研究发现,从循环的低迷时期到在一个公共就业项目的推动下,共历时 22 个月到 4 年以上(Vaughan, 1980)。这种时间长度上的滞后会产生足够的时间,使循环问题趋于消失。

类似这样的问题自行缓解的例子发生在 20 世纪 80 年代初期,那时发生了风险资本的短缺,但它很快便自行缓解了——甚至在州政府还没有宣布它成为一个问题之前便自行缓解了。统计数字表明,与 20 世纪 60 年代后期相比,已经出现了新风险企业的股本短缺。这一结果与另一些研究得到的结果一致。那些研究显示,新增企业增加的就业数只占净新增就业数的一半多。有鉴于此,美国的 28 个州都建立了风险资本公司。而在使该法案生效时,问题却正在消失。在 20 世纪 70 年代上半叶,因为若干事件的综合影响,导致新风险投资的缩减。而风险投资的缩减,正是新风险企业的一个好的量度,新发行的股票量从 1969 年的 13 亿美元,下降到 1975 年的 1 600 万美元。1982 年,造成风险资本短缺的主要原因都已经缓解,且已经有强有力的证据表明,风险资本市场正在复

苏。但是,如果政策分析人员只是简单地考察了1969年和1981年时的新资本和新职业的结构模式,他们只能得到一幅风险市场资本的静态画面,错误地得出风险资本市场正在衰落的结论。只有通过分析那一时期的市场动态,他们才有可能发现,1981年,风险资本市场正在迅速复苏。但是,只有在分析人员可以确定那些造成20世纪70年代的风险资本缩减的因素,并注意到它们已经发生的那些变化可以作为解释市场正在全面复苏,而非临时的灵光一现的最新的统计数字时,才能证明不采取任何行动的行动是正确的。

法则2:区分轻重缓急

医生会根据治疗类选法(triage)区分患者的轻重缓急——什么人可以救活,什么人救不活,和什么人可以从医治中康复(而对黄疸病患者,则要区别有无医疗保险)。但是区分政策的轻重缓急则有更浓的政治色彩,它取决于大选时作出的承诺、利益群体的压力、政策制订者选择的参数和对问题所做的分析等。

在区分了轻重缓急并确定优先解决什么问题之后,确定的新的优先问题并不因为我们的确定而轻而易举地跃居于诸多有待解决的问题的前列,因为为优先解决的问题选择好政策,和阐明我们之所以这样做的正当理由并非一件容易的事。决策者必须熟悉自己面临的问题,权衡各种可供选择的解决方案,并对公众进行宣传教育。宣传教育既包括让公众了解要解决的问题,也包括让公众了解可供我们选择的各种解决问题的方案。即使一项政策有非常高的成功概率,在它制订和执行的过程中,政治信任度所起的作用,也要远远低于那些直接可视的宣传。因为这种形式的宣传对公众更有吸引力。优先权问题究竟能在多大程度上吸引公众注意力,将会对项目的成败产生直接的影响。

人力资源几乎总是有限的,因而我们必须把注意力投向决策

者的工作日程中最为紧急的问题。而这样的问题一般都涉及数量很大的成本和效益，争论很大，在如何确定政策优先权问题上也是众说纷纭。没有什么政策是十全十美的，能达到所有的标准。但是决策的质量是可以提高的，如果我们能分清问题的轻重缓急，确定解决每一问题所需的人力的话。

法则3：估计相对风险

医生必须会估计风险。一种用于不患糖尿病的患者不会发生什么问题的药物，用于一个糖尿病患者有可能会发生危险。一项在年轻人身上进行的常规性手术，如果在老年人身上进行，就有可能导致灾难。决策者一般都很有胆量。他们竟敢不顾对经济和政治问题都必须备加小心的常识，勇敢地开出所谓包治百病的万应灵药。也许他们非常自信，他们可以发明另一种药物干预的方法。

然而为决策者服务的政策分析人员却常常会向他们提出这样的问题："我们用什么来保证这一想法肯定能实现?"他们都很关心风险问题。当然，在公共政策领域本来就不存在什么所谓的保证。但是，并非所有的行动存在的风险都是相同的，有些行动的风险大大高于其他行动。一个优秀的政策分析人员试图确定与各种可供我们选择的政策相关的风险。

经济学家声称风险很易被纳入成本效益的分析框架。要达到这一目的，我们只需确定每项政策后果出现的概率，并以此为根据确定风险的大小。一个概率为50%的成本，便被简单地打了半折。这种"客观"的方法在某些场合可能有用。但对于那些最好和最坏的可能结果，这种方法就有可能藏匿与之相连的风险。这种方法也使我们无法对各种存在很大差别的风险进行加权。

决策者甘愿冒一定的风险——他们的目的在于避免一场大规模的社会灾害，或得到巨额回报(经济上或政治上)。根据项目优先权的不同、其他类型政策追求目标的不同、公共舆论的不同和在

选举周期所处时间的不同,风险的大小也会有所不同。决策者可能因为考虑到采取的行动不会有危险,而去处理优先权较低的问题,但是在他们对这类问题进行研究,并开展宣传教育之前,这些问题处理并不能使他们取得巨大成功。在发现进行一项长期的基础设施项目需要更多的资金和大量的宣传教育时,他们常常会退而求其次,设法投入一笔临时性的额外资金,以维护现有的基础设施。荒谬的是,低风险行动可能包括用某种快捷的手段通过基本的立法程序(无需为它的通过承担政治资本),从而无需为它是否能通过一项法案建立所必须经过的辩论而担忧。而对有高度优先权的问题,决策者可能被迫准备去冒险。

因此,如果时间允许,政策分析人员应当考虑采用三种不同的方法来排列各种可能的选择(请同时参见,MacRae & Whittington,1997):①以不采取行动的结果作基线,并对结果以它们加总的概率进行加权;②列出每一种选择的最坏的结果——如果决策者极度谨慎;③以每种备择方案的最大的最小化所得为序,对所有方案排序("我们可以取到的最小量是……"),这种方法多用于决策者愿冒一定风险解决问题时。

法则4:创建各种政策组合

干预是可以采取的用以处理政治问题的行动的一部分。有经验的政治家都懂得这一点。正因为如此,他们在处理一些难题,例如连年不断的市中心青年的失业问题时,总是用一系列小型示范项目,尝试若干种不同的方法。而与任何投资组合的经理一样,制订政策的人不应该一项一项地分开来考虑各项不同的项目的风险,而应该把它们联系起来加以考虑。

我们可能要为政策组合缺乏多样性而付出高昂的代价。例如,在俄亥俄扬斯敦的州、市两级官员设计了一个创建制造业来替代钢铁业的发展项目(Redburn & Buss, 1984)。他们的招聘项目、

工业园区、资助贷款和基金都围绕着这一目标。如果其中一个项目失败了,那么其余所有的项目也可能因此而失败。因为所有的项目都基于一个相同的经济学视角。那些相信单一的新技术创造新的就业机会的项目的威力的州都犯了类似的项目组合缺乏多样性的错误。

政策之间存在的风险关联,很难用统计数字表示,但是其性质则是可以确定的。如果一个教育改革的一揽子计划,其成功与否取决于州教育主管部门的管理能力,那么分析人员应该懂得,在这样的情况下,风险的大小必须按主管者的不同进取心分别加以计算。

法则5:清楚地定义每一选项

政策制订,包括公共和私人的,专业的和个人的,都是一个难以捉摸的过程。在政治过程中,很少有决策者只有单独一人的情况。制订政策是一个缓慢的争取大多数的过程。即使是一个总统、州长或市长有权单方面颁布的行政命令,也必须首先和有关人员协商。为了能参与这一过程,政策分析人员必须了解这一过程的参与者,官僚政治的环境,和官场中使用的词汇。政治科学家约翰·金东(Kingdon , 1986)这样描述政策从中生长起来的思想的原汤(primeval idea soup):

> 建立可供选择的方案和建议的过程,与生物的自然选择过程相类似。它与在生命诞生之前,分子在生物学家称之为"原汤"中漂流的现象十分相似。思想与此类似,在"公共政策"的社区中漂流。许多思想可能修成正果,正像许多分子可能终将降生。思想开花结果,然后凋谢枯萎。这是一个漫长的"使之软化"的过程:思想在漂流,法案提出了,演讲做过了,建议起草了,在作为对各种反应的回答,并对它们进行了修改之后,又开始漂流。思想相互碰撞(很像分子相互撞击),并以

> 各种方式相互合并。这一盆“汤”发生了变化,不仅是因为其中出现了全新的成分,而且是因为先存成分的重新合并,而使汤变得更多了。当许多思想围绕这盆政策的原汤漂流时,就像自然选择系统一样,那些满足某些标准的思想得以延续下来。有些思想得到了发扬光大,有些建议较其他建议更为认真地被人采用。(p.52)

政策分析人员必须对实施各种可供选择的政策产生的后果作出评估。但是政策有更为广泛的目标:特定的代理机构或公共机构负责具体实施。为社会科学家进行必要的配备,使他们得以进行各种分析评估,如激励机制如何影响人的行为,进而分析政策产生了什么影响,和如何受那些因它的实施而产生的变化的影响的评估。尽管一项政策可能对某一机构是合适的,因为它拥有的权利、管理人员和经验,但它却有可能完全不适合另一个机构。除非分析人员了解官僚政治的环境,并将它纳入考虑的范围,否则分析不会有很大的价值。经济学家把这一现象称为“机构效果”(agency effects)。沉迷于公共管理繁文缛节的决策者,甚至无法理解缺少科学的制度背景的分析。为了对公共机构的活动有所影响,社会科学家必须学会像实际的政策制订者那样思考问题,而不是离开官僚政治机制来确定各种选项。他们必须为理解政策和项目在实际社会生活中是如何运作的而努力。

法则6:依照明天的选项审视今日的行动

在政治领域,没有什么行动是独立于其他行动的。被提议的政策不能在真空中检验。每一个问题都与其他问题纠缠在一起。为政策和项目得到法律和官僚政治的支持是一个复杂的交易过程,它关系相当数量的政治资本。支持通过一项建立一个新的培训项目的提案,可能需要州长或总统应允一些额外的要求,如应允某位身居某一关键的委员会要职,对这一项目的成败有决定性影

响的立法委员在他所在的那一个区建立一个新的公园。这就是所谓的猪肉桶政治(pork barrel*)。于是培训项目的成本和效益就包括了一个娱乐项目的成本和效益,即使与提案通过相关的是政治,而非经济。而诸如这样的交易,肯定是不会出现在政策分析报告中的。

一般来讲,使选项保持开放是一种明智之举,而在政策实施之初,或在我们对政策的实施将会引起的问题,或究竟如何实施知之不多时,则更加应该如此。今天的有些行为可能是一些短期行为,它们可能会比其他行为对未来的各种机会造成更多的破坏。任何项目,一旦启动就难以停止。但是有条件的提案却比较容易终止或修改,如果我们发现为它们规定的阶段性目标没有达到的话(参见下文)。

如果在比较了当前的选项之后,我们仍然无法清楚地判断何种行动方案更好,那么决策者就可能会推迟选项的实施,直至我们对问题的严重性有了更好的理解,或提出了更好的解决办法时,再将它重新提到议事日程上来。这就是说,政策自身的维护度和其对未来选项的缩减度都在我们应该关心的问题之列。

法则7:掌握政策时间表

我将议案草稿带去,交给了那位参议员,我们只是寒暄了一番。那时我还是一个热血青年。大约20分钟之后,他告诉我,我必须走了。我说道:“但是,参议员先生,你不想问我一些有关议案的问题吗?讨论一下议案如何执行,或谈谈其他任何有关议案的问题吗?”在听我说完以后,他说道“我来告诉你一些情况。我们将在明天提交这一议案,在它能具体实施的时候,可能已经是在二十或二十五年之后。如果这需要等

---

* 直译为猪肉桶,意译为议员为选民所争取得到的地方建设经费——译者注。

那么长的时间的话,现在议案中需要我了解的情况并不多,是不是这样?"

——John Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions* (1986, p.72)

法案必须在规定的日期之前提交,而在几星期后还必须按要求进行最后的补充和修改。政令必须在使有关机构可以按要求对预算进行修改之前颁发。行政管理委员会和各个作业小组必须在任期内完成自己的工作。政策分析的结果必须在决策之前呈送。因此,专家的咨询意见必须在行动规定的时间内提供,如果它有可能对最后的结果有一定作用的话。有时,强有力的分析结果在任何时候都可以引用,并能对公众对问题的看法产生影响(例如,有关处方药品的医学报告)。但是,在大多数情况下,来自专家的意见必须在忙得不可开交的当选官员的时间表规定的时间之内提出。图4.1显示了整个政治过程中最为关键的那些阶段(Cook, 1993)。

决策者要抓的问题随选举周期的节奏变化而变化。州长或总统在新任期的第一年和竞选宣传做的决策有很大的不同。司法机关的工作日程在选举年和非选举年也有很大不同。一个刚刚为通过一项税收改革法案而进行过激烈角逐的委员会,一般不会对那些探讨进一步改善税收系统的研究感兴趣。尽管我们可以对进一步的改革作出精心的论证,但有关税收改革的议题,则在相当一段时间内不会在立法机关的议事日程上。分析人员对这样的变化节奏必须很敏感。

问题也会随经济状况和公众认识的变化而变化。政策分析人员必须顺势而为,紧紧抓住焦点问题。对每加仑汽油增收5美分联邦汽油税的想法,是在出现糟糕的经济统计数字的1982年12月之前大约一年提出,作为一个就业法案获得通过的(Verdier, 1984, p.426)。压力行动事件(action-forcing events),譬如行政部门变动、财政危机或灾害等,常常会创造采用新的思维方式去考虑问题的

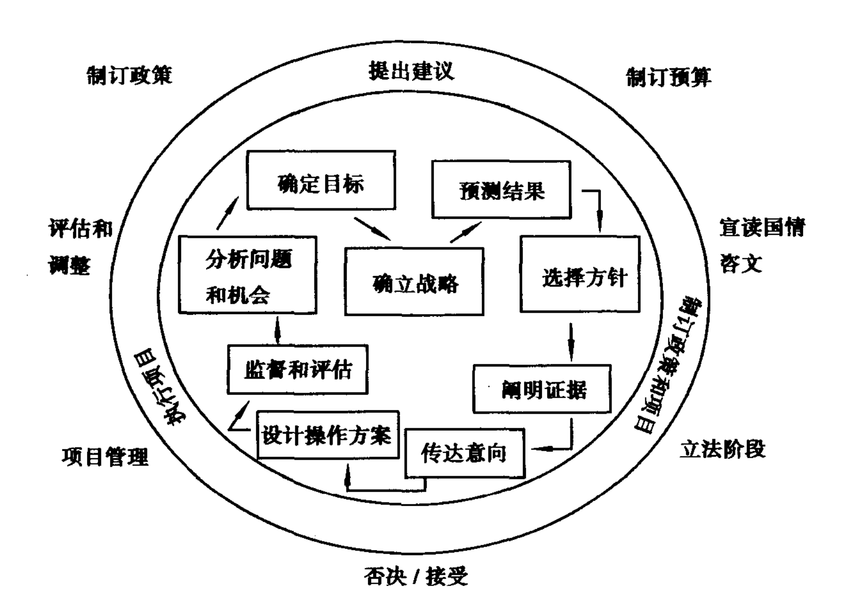


图 4.1　政策循环:州和联邦

机会。政策顾问威廉·诺斯杜特(William Nothdurft，1988)指出:“预算危机是解放思想的好时机。”(p. 2)在我们无法拿出解决问题的金钱的时候,我们必须创新。

政策分析人员很少有机会奢望进行耗时而耐久的研究。政策危机的紧急性不允许他们这样做。两位资深的联邦政策分析经济学家,克里斯多弗·莱曼和罗伯特·尼尔森(Christopher Leman & Robert Nelson，1981)给我们以这样的忠告:“要敢于做敏捷和粗线条的……片面的分析。尽管这样的分析存在一定的危险,但总比没有任何分析好。”(p. 103)政策分析和决策时间的高昂的机会成本,以及许多不同的决策提出的时间的重要性,意味着我们必须采用最好的方法来分配我们的时间,以期得到最好的结果。敏捷而粗线条的决策所需要做的事,远不止将学术机构的政策分析人员与政府部门的分析人员相区别(Meltsner, 1976)。

法则8:了解所有参与游戏的人

了解究竟做决定的是什么人这一点至关重要。公共政策的决定过程"叠床架屋错综复杂……有多个进入点"(Verdier, 1984, p.425)。单一的决策过程是很少见的,相反,决策过程一般总是一个很复杂的,在立法机关、执行机构和行政管理部门之间形成共识的过程。分析人员必须经常看报和关注公共事务方面的新闻,并使自己熟悉了解各种问题、有关的事实和有影响力的各方——立法委员会、管理委员会、部门行动小组和行政办公室工作人员等。那些在政府外面,隐身于公众目光之外的政治顾问的作用也常常是不容忽视的。实际上,重大的政策信息,早在通过正式的渠道传到分析人员的办公桌上很久之前,新闻媒介就已经做了报道。政策分析人员,甚至包括美国国务院的决策者都经常看《华盛顿邮报》和《纽约时报》,以了解人们对问题的看法、政策综述和对他们有影响的政治决定(Halperin, 1974)。

每个参与者起的作用都比较小,且常常不是十分清楚的。立法者在立法时不清楚立法的目的何在——在这种情况下同意通过什么确实是强人所难(Verdier, 1984)。互投赞成票(log rolling)——在投票中做交易,以确保在一个项目或一项政策的投票时得到有利的结果——将所有的决定和决策者绑在一起——拨款、经费和失察的委员会——为权限而战。州长或市长的举止高深莫测,对不同人讲不同的话。分析者必须对个中奥妙了然于胸。

那些公开程度比较低,"被捂得很严"的问题,或为那些少数有经验的决策者左右的问题的分析结果,必须要在适当的时间,交到适当的人那里,否则,分析的结果将永远失去它的价值。对那些公开程度很高,且争论激烈的问题,时间问题则不是成败的关键。分析人员有更多的机会提供可以引起争论的信息(Weiss, 1992)。

法则 9:掌握政策用语

公仆:“我的意思是,在我说我已经完全了解你的目的时,必定会尽我之所能将其付诸实施。为了达到这一目的,我建议建立一个能公正广泛地听取各方面意见的跨部门的委员会,这样在这一天结束的时候,我们才能充分考虑各方面的意见,并能使我们做出的决议立足于深思熟虑,而非一时的冲动。而考虑不周的行为则会带来我们预想不到的后果。”

国务卿:“你的意思是不同意?”

公仆:“是的。”

——Antony Jay and Jonathan Lynn, *Yes Minister*, BBC TV, (1981)

公共问题有它们自己使用的特定的词汇,而任何问题分析必须考虑现在正在使用的那些词汇(Bonnett, 1994)。有人使用“水转让”(water transfer)一词,而有人却使用“水交易”(water trade)。在一个项目中称为“项目完成者”(program completer)的,在另一个项目中却叫做“毕业生”(graduate)。某一个州的社区学院在另一个州叫做技术学校。这些颇有艺术性的名词未必都是可互换的。有经验的立法者或行政机构常常会因为那些误用基本词汇的分析而困惑。

词汇的敏感性不仅是因为它们传达了一种特定的技术含义,而且还因为它们已成为辩论各方的特征,充满着感情色彩。例如,凭证(voucher)一词有时指地方学校的津贴。俄亥俄州允许对私立学校进行津贴。肯塔基州州长根据部属的建议,更改了一个新项目的名称,将它从“职业凭证培训”(Job Training Vouchers),改为“职业资格认证培训”(Job Training Certificates),以便获得立法机构的批准。在20世纪80年代后期,公立学校的选择权有了更为迅

猛的发展,在一场辩论之后,它已被改革为一种“父母的选择权”,而非“教育的凭证”。

法则 10:考虑使用安慰剂

尽管大多数政策的选择都以其治疗效果为依据,但是在无法了解其治疗效果,或在更多的时候,当在实施治疗这一行为,而非治疗本身对病人有所帮助时,分析者都使用安慰剂(placebo)。为了实现某种政治战略,也许使用一种安慰剂是必要的。例如,为了安抚那些因发展的需要鼓励采用新发明而必须转换工作的人们,推行一项安慰剂式的政策也许是非常重要的。例如那些帮助公司采用新技术的项目,或打入国外市场的项目便可用作安慰剂。

安慰剂并非只是一种在履行政治职责时无所作为的方法。安慰剂同样也可带来真正的效益。医学研究发现安慰剂可以减轻头痛、风湿、感情创伤和胃酸过多。我们应该像制订真正实施的治疗方案那样,设计制订安慰剂政策。而在如何实施这一问题上,我们给予安慰剂政策的考虑甚至应该更多。行之有效的安慰剂应该是廉价的,有最小的经济影响(减少不可预料的后果发生的风险),和实施过程有广泛的公开性的。例如,在杨斯敦兴建的炼钢博物馆是对当地三代炼钢工人的纪念。它不需要大笔资金保持钢铁厂运行,因而不用动用公共基金。

法则 11:以机会测量选项

分析的基本单位是机会(opportunity)。选项根据它们创造的机会(它们带来的有效益的结果)和它们所毁坏的机会(它们所需的成本)来评价。用于公共工程项目的工人、砖头和灰浆,或用于公共培训项目的教育服务可有选择地加以使用——如果要建立工

程项目或实施培训项目，那么机会便是可以预知的。这些项目的耗费便构成了成本，或更确切地讲，构成了正在考虑之中的政策的机会成本(opportunity cost)。

评估必须能确定每一重大结果。即使这些结果的成本和效益还不能完全计数，因为政治运作过程要求对它们，尤其是对它们那些可以进行再分配的结果(什么人有所得，什么人有所失，得失究竟是多少)一一加以权衡。

效益(benefits)是政策创造的机会的价值，它必须与没有政策的机会相比。由于机会效益存在的多样性，效益评估普遍比成本评估更困难。机会效益的理想评价尺度是，以每一受益者愿为得到机会比得不到机会多支付的费用的总和，即以它作为评估机会的价值尺度。虽然我们无法直接评估这一愿望，声名狼藉的问卷调查是很不可靠的，因为我们没有办法使人们正确地表达自己的偏好，但市场价格和行为方式却可以给我们提供某些线索。例如，诸如大学、公园和图书馆这样的服务设施的使用费告诉我们，用户愿意为这些服务设施支付最低限度的费用。政府提供的服务好的地方，同样在销售上也更具有竞争性。譬如教育就是这样，教育质量好的学校，收费就高。因而市场价格(不是成本)是评估效益的一个很好的出发点。如果政府提供了一项很好，或免费的服务，那么我们可以用与之接近的私营的替代性服务的价格“推加”给它一个价值，或作为它的影子价格(shadow price)。例如一条高速公路的某一分支净增的财产价值可作为整条高速公路价值的评估。

法则 12：避免普遍的错误

政策分析中最为常见，也是最为严重的错误都并不是因为结果难以评估，而是因为不恰当地计数了成本和效益。开垦局(The Bureau of Reclamation)是第一个被要求对它所有大规模的工程项目进行成本－效益评估的联邦机构。虽然国会希望通过成本－效

益研究阻止不盈利的项目上马,但是这一方法自身和与之相关的研究方法都会造成几种很普遍的错误。

错误1:将建筑业的工作职位计为公共工程项目的效益

对一项公共工程项目,无论是一条高速公路的支路还是一个州的办公大楼的评估常常以这样一种方式进行,那就是这一建设项目将为建筑行业创造的职位,而当这些得到工作的工人在花费他们的薪酬时,又会创造更多的工作机会。但是这些新创造的工作并不能用来评估项目创造的机会。工作职位是一个工程项目的一种经济成本,并不是一种经济效益。它们是一种很有吸引力的政治效益——它们将必定会在政治上引起关注。它们之所以会在政治上引起关注不仅因为项目的实施,尤其是因为公共建筑工程项目的工资通常总是高于当地的平均工资。工作应当被看作是可再分配的结果,而不应是纯粹的经济效益。

工作职位之所以被误作纯粹的效益,是因为我们忽视了在将钱财用于支付建筑工人的工资时,它对其他工作造成了损害这一点。即使是联邦政府资助了这项工程,但工程的成本却必须由联邦的全部纳税人承担,因此工作并不是决定性因素。对州或市来讲,机会成本仍然存在。

即使在一个萧条的社区,那里进行的工程项目的目的就是创造工作机会,如果这一工程未曾实施,在工程雇用的那些员工中,有许多人可能会在其他地方工作。而那些本来可能有其他工作的那些人,对他们的“机会”的估价将不会等价于他们的薪酬——有些报酬需要作为他们工作负担的赔偿。总之,建筑工人的薪金是很少的,有时甚至比快餐店的伙计的收入还要少。而快餐店伙计的收入是可以被计作一种收益的。

经济发展的目标,即它的效益应当是创造可以计量的财富,如居住条件得到改善的住房、公共服务设施、高报酬的具有高效益的生产性工作岗位、文化娱乐等(Thompson, 1972; Vaughan et al., 1984)。而政策分析人员关注的问题常常只是创造了多少工作岗

位,而不是创造了多少财富。在一个相当短的时间内创造许多工作岗位可能并非我们所愿。让我们来看一个极端例子,如果决策者企图消灭失业现象,他们可能会宣布使用农业机械是非法的,迫使社会将劳动力转移到农田从事体力劳动。然而使用高效的农业机械和改进农业生产技术能使工作质量更好,产量更高,从而可以创造更多的财富(Laffer, 1996; Thompson, 1972)

错误2:根据政府需支付的成本和能得到的效益来选择工程项目

为了吸引更多的企业而建立的免税项目的评估,必须权衡成本(以前的税款)和效益(企业今后交纳的税款)(Weiwal, Persky, & Felsenstein, 1995)。尽管运作的过程可能很有趣,但是它并不能为项目创造价值。政府对与它的公民的利益不相干的项目不感兴趣,而资金流分析(fiscal flow analysis)忽视了工程项目中许多要由公民承担的成本和效益。

分析国家向立法机关或公众宣讲的市场项目的成本和效益的观点也许很有用处。一个以避孕为手段,旨在降低低收入家庭中家庭负担的项目也许会遭到反对,因为它的许多"社会"效益似乎是模糊不清的。改而设计各种社会项目中省钱的项目往往更具说服力(在行政主管对项目的净增社会价值感到满意的时候)。一个项目的选择永远也不要基于那些理论的思考,无论它具有多大的吸引力。政策分析人员做项目评估的基本根据是它的全部经济成本和效益。

错误3:确定某些后果——通常是那些能拯救或以生命为代价的后果——的重要性是无法用美元来衡量的

尽管我们在感情上,有时甚至在政治上都认为拯救人的生命是不计代价的,但是这没有反映我们真实的价值观,或如何对各种选项进行评价(Rhoads, 1985)。如果我们真的认为生命的价值是无限的,那么我们在驾驶一辆真正永不损坏的小汽车时,速度不能超过每小时10英里。危及生命和惠及生命的行为,可以用我们用

来评估其他行为的那些方法相同的方法进行评估。在俄勒冈州,享受一种由政府资助的面向穷人和伤残者的公共医疗补助制度保险的病人,其医疗费用的支出是有上限的,也就是说,他们的生命以美元衡量是有特定的上限的。给一个结果设置一个以美元衡量的价值,并没有贬低这一结果。美元数无非为我们提供了在其他本无可比性的结果之间进行比较的兑换率而已。它只不过是在我们选择实施某一特定行为时,用以判断我们可以预期的机会是什么的一种方法。

错误 4:忽视财产价值的变化使许多不同的工程影响资本化的事实

位于一条新路附近的财产的增值,是交通改善的价值的资本化的现有价值,因此它应当加倍计数,即应计做财产增值的效益,也应计做估计的节省交通时间的价值的效益。

影响财产价值的因素有很多,学校的质量、犯罪率、空气污染程度和邻里的噪音程度等,都可以成为影响财产价值的因素。我们可以想象:购房者在作出购买住房的决定之前,会精心搜集大量有关信息。研究住房价格存在的系统性差别的方法已被用于评估不同居住小区的生活愉快程度。所谓生活愉快包括空气清洁、安静、犯罪率低和到市中心的交通方便程度等。

错误 5:在评估机会时将过去花费的资金计算在内

政策分析人员在评估比较各种政策(如机会成本)选项在将来可能产生的效果时,必须坚持不把过去花费的资金计入工程项目内。过去的支出应该看作沉没成本(sunk cost)。让我们来看一个实际的例子:决策者年复一年地资助一个会议中心,看到的只是它不断耗费资金。决策者拒绝资助建立一个新的工业园区,因为他们已经在会议中心投入如此多的资金,且已骑虎难下无法回头。工业园区无法与会议中心竞争,即使它对于未来而言,是一笔最好的支出。所有的项目之间的比较,必须基于未来投资回报,而不是过去的支出。

尽管从经济上看是不公正的，但有时，只是出于政治的原因，有人仍将沉没成本计算在内。政治家不会承认过去的支出已付之东流，而有选择性的未来的支出则是更如他们所愿。官僚机构对这一方法同样也可能持排斥的态度。在20世纪70年代，美国政府试图推行零基准预算法。它要求各个机构从零开始，即以零为基准做支出的预算。这一方法企图纠正以前采用的那种以去年的预算为基准的方法存在的不足。那种预算制度将预算分为两个部分：一部分等于去年分配的资金，叫做基数；另一部分是新增的资金，叫做份额，两者之和即为来年的预算总额（Wildavsky & Caiden，1997）。一只到手的小鸟的价值等同于栖身于丛林的两只。这一预算方案还没有投入实际试验，便已胎死腹中。

错误6：没有为政府拿取的私有财产作补偿

出于公共目的的需要，政府可以征用私有财产，如果它能给财产的主人提供公正的补偿的话。政府近年来的倾向是毫无补偿地拒绝私人业主使用他们的某一部分财产。经济学家把这样一种使用叫做拿取（taking）。例如，一个私人业主依法拥有一块湿地，他就必须在这一用途下保持自己的财产。要求那块私有的土地始终是一块湿地，有时会使它的价值逐渐减少，直至一钱不值。但是因为政府并未直接行使征用权（eminent domain）取得这块土地，只是限制了它的使用范围，所以不需要提供任何补偿。而在未来的几年，政府将要跨越的这一宪定权利的台阶，可能会成为一个主要的政策问题。

错误7：在推行公共项目时没有考虑不利选择

不利的选择（adverse selection）涉及这样一个假设：那些需要公共服务设施的人，并非原来设想的顾客。如果这一假设成真，必将导致巨大且常常是没有预料到的项目支出（Stiglitz，1988）。例如，一个公共保健机构派出了一个护士，在一个贫困地区挨家挨户地寻访怀孕的青少年，并设法让他们去参加一个介绍孕期注意事项

的项目。在这一过程中,这位护士发现老年人需要昂贵的,没有补偿的,且是他们自己无法承担的医疗照顾。一个得到资助去帮助某一服务群体的项目的成本,因用于计划之外的另一个服务群体而增加了,而增加了的成本很可能是有去无回。分析人员在计算任何项目的成本和效益时,必须预先考虑到不利选择。

错误 8:没有考虑委托政策或项目权力的成本和效益

政府,尤其是在立约将项目包出或资助非营利的年代,都采用外部的代理机构代行他们的实施权。例如,在英国制度中,中央政府将权力下放给一些自治的非政府组织(QANGOs, quasiautonomous non-governmental organizations)。这些组织代替政府行使从医疗保健到艺术项目的一切项目的监督权("Who's Really Who," 1998)。代理不仅代表政府,而且也代表他们自己。代理可以采取与决策者或他们的政策意愿相反的行动,在实施过程中从事其他无效的事情而造成额外的成本。市政府雇佣一个公司经营社区,却不知道该企业正在自我推销,以及实际上正在为自我推销做宣传而耗费资源。政策分析人员必须对这些效果有所了解。

错误 9:误解市场失灵的概念

市场失灵(market failure)是指一种情况,即社会需要一种物品或服务,但却没有地方供应,或虽然有供应,但数量不足或价格奇高这样的情况。这种情况的发生都是因为有关规定未考虑卖主或生产者的经济利益(Stiglitz, 1988)。政策分析人员常常将这一论据作为政府干预的正当理由——私营部门不能,或不愿行动,所以政府必须接手。在许多场合,政策面的缺失,例如国防市场失灵可能成了政府干预的伪证。我们不妨来看一下修建灯塔的故事。因为灯塔能为所有的船舶提供帮助,但我们却无法从使用灯塔的那些船只收取费用,所以它们无法由私营部门修建(Coase, 1974)。然而在早年的美国,私人修建的灯塔随处可见。在一个政府通过承包将公共服务剥离转移到私营部门,从而将激励机制、竞争机制

引进公共服务项目,转变政府职能,对自身进行彻底改组的年代(*Devolution Goes on Devolving*, 1998; Osborne & Gaebler, 1992; Osborne & Plastrik, 1997),政策分析人员再用市场失灵作为公共干预的理由未免有些幼稚可笑。

错误10:采用的政策干预手段与政策的目标相悖

在不自觉的情况下,通常是由于漫不经心,有时决策者采用的政策干预手段直接与政策自身规定的目标相矛盾。而这都是由于决策者对干预或目标的性质缺乏了解。州立企业区便是有关这类错误的一个很好的例子(Gravelle, 1992)。企业区为在经济萧条地区的公司提供减免税收的优惠,以为贫困的人们创造就业的机会(Ladd, 1994)。大多数这样的园区,都为公司提供了一定的津贴,以降低公司的装备和设备的成本。然而,通过资本激励机制降低生产成本的结果却导致工作岗位的减少:公司用机器设备来代替人工的结果是消除了,而不是创造了工作岗位。

错误11:假定创造工作岗位永远是政策首先要考虑的问题

决策者通过增加创造的就业机会来推动政策,特别是推动经济发展。但是这样做可能没有什么意义(Courant, 1994; Gravelle, Kiefer, & Zimmerman, 1992)。根据1990年预算强制执行法案(*Budget Enforcement Act of* 1990)的规定,在国会通过预算方案时,联邦预算作了修订。一项拨款的增加,必须有其他拨款的相等,或更多的减少。预算的总支出结构决定了经济发展总雇用量。这样,一个创造就业的新的或扩展的经济发展项目必然伴之以其他项目的削减,从而导致等量的就业机会的丧失。正因为如此,决策者无法根据创造的就业机会的多少,对项目进行评估,因而它无助于在各种选项中进行比较选择。对选项的选择有帮助的因素有效率、分配效应(distributional effect)或多样化(diversification)等。限于篇幅,不一一列举。因此,我们认为将关注的中心限制于就业的做法,转移了经济发展问题的症结所在——只是注意了次要的目

标,或者完全忽略了目标。

法则 13:比较选项

列出成本和效益的详细清单也许对某些决策者有用处。而决策者之外的其他有关人员将会报出自己的“底线”。对于为得到公共基金而相互竞争的项目进行比较的最好的概括性统计量是净现值(net present value)和内回报率(internal rate of return)

净现值

净现值是贴现以后的效益减去成本之后的剩余。在效益和成本贴现并做风险调整之后,在不考虑其他情况时,最有吸引力的政策将具有最大的净现值。净现值法则的不足之处在于其得到的结果对用于效益和成本贴现的贴现率过于敏感。贴现率越高,政策越有吸引力,因为它能立即,而不需要等待很长时间就能产生效益。为了能应用净现值法,分析人员一般需要用几个还存一定争议的比率,如 3%、5% 和 10% 来估计净现值,以确定这些比率的敏感度。

净现值计算实例

年份	净效益	贴现因子 (贴现率 10%)	现价 (以美元计)
目前	100	1.00	100.00
一年后	70	0.91	63.63
二年后	80	0.83	66.08
三年后	100	0.75	75.10

内回报率

内回报率将项目的开支看作一种投资,并测算它的回报。它

定义的贴现率,将使一连串净效益的现值逐年减少,直至为零。具有最高的内回报率的工程项目最有吸引力。在大多数场合,两种方法得到的评价结果是相同的。内回报率避免了对恰当的贴现率作出假定。不过它也有许多不足之处,包括在预算固定的前提下,无法在各种被选项目中做出选择等,因此没有净现值使用广泛(Gramlich, 1981)。

给未来贴现(disdanting the future)

给未来的效益和成本贴现是非常重要的,因为人们希望今天牺牲的物品和服务的利益得到补偿。政策分析人员可以计算贴现,以对"现值"进行估计。贴现率应该反映我们要求实施某项政策所能达到的资金使用的最佳选择的价值。联邦政府用10%作为大多数联邦工程项目的贴现率。贴现是一个大致的估算,但是有一个成本和效益的时间模式的近似账户总是比没有任何账户要好。

给风险贴现

尽管人们冒风险的主动程度各不相同,但是每个人都希望对冒的风险有所补偿。对把握比较小的事,我们希望得到的回报更多。风险资产,比如未定价的债券或风险资本投资,总是给投资者以更高的利率或回报率。那些"前景确定"的政策,较之那些承诺(promising)有相似的效益,但却有较大风险的政策更有价值。尽管风险的判断是很困难的,但是那些对工程项目比较熟悉的意见应该在最终(final)决策的过程中应加以考虑。

效益　成本分析固然合乎逻辑,但它更多的是一种艺术,而非科学。分析结果的准确性在很大程度上取决于假设的合理性、鉴定的正确性、效益和成本分类的科学性和应用的贴现方法的恰当使用(application)。分析结果永远也不会完全肯定某一项政策。然而,决策者一般不会支持任何一个无法通过认真的成本　效益分析检验的政策。

法则 14:要注重结果,而不是过程

在过去的十年间,鼓动团体已经对过程越来越感兴趣。在那些鼓动团体看来,如果所有的股东在会议桌前当众宣布了自己关心的问题,且他们的需求都得到了满足,那么唯一能够得到开发的概念就是过程。不考虑股东的利益就会像那些忽视行动或追求赞誉之词的做法那样,导致政策在以后的执行过程中因资金问题而半途而废。我们必须首先注意到,这种做法并没有什么真正的新颖之处,所谓新颖的地方无非贴了一张股东的标签而已。在一个正式过程中,如果政策分析人员忙于考虑每一个人的意见,在过程中花费了太多的时间势必忽略那些在政策制订规程中必须做的工作。在某些以过程本身为最终目的政策派别内,人们联手制造这些烦人的过程已成为一种趋势。例如,城市的顾问常常让社区的头面人物帮助他们确定那些只要得到一定的津贴,就可以创造新的就业机会的经济部门。在事实证明顾问们提出的目标并不合适时,他们常常会一如既往地疾呼:"我们完全没有失败,至少社区的头面人物已经彼此熟识,且当时的经济变得更好了。"或者环境保护团体可能会唤起人们参与政策制订过程的权力,推迟政策的制订。过程并不一定最终导致决定的产生。对那些常常在截止日期十分紧迫,不允许过程稍有延长的条件下工作的政策分析人员和决策者来讲,这是十分危险的。

法则 15:考虑重新开始

有些问题,譬如内城衰败问题,在进行跨行政管理部门政策干预解决不了问题,或使事情变得更坏之后,才引起人们对政策干预的注意。经济学家把这样一种现象叫做政府失灵(government fail-

ure),以区别于市场失灵(Ward & Deren, 1991)。例如,有些政策分析人员认为,内城衰败的部分原因是由于某些公共行动有利于郊区。在允许开通通向周围社区的便捷的通道的同时,州际高速公路却绕内城而过。下水道、自来水和其他公共设施提供了通向郊区的生命之线在增长。内城在公共设施老化的同时,税收却在迅速增加,这使得郊区更加有吸引力。房贷的便利和计划性使许多美国人有可能在郊区置房。这些政策的实施使废弃的邻里社区中无依无靠的人口和老弱病残人口迅速增长。城市重建试图通过破坏整个内城的邻里地区来结束内城的衰败。取而代之的是兴建的样板城市,在一片空地上建起公用房屋,社会服务设施、低收入家庭居住的楼房和高等院校。接着再逐步建立企业园区、动力园区,新建的所有园区不是太小,就是没有什么用处。

政策分析人员有时可以考虑重新开始,即将原有的方案推倒重来,而不是继续步一个失败项目的后尘,对老方案进行修修补补。而医学同样也可为我们提供类似的例子。随着年龄的增大,老年病人都会到很多专家那里看病。每一个专家开出的处方都只在某些特定的条件才能使用,在除此之外的其他条件下都不能使用。不仅如此,每一个专家都将开出的处方记录保留在自己手中,所以没有人了解病人究竟服用了什么药。一段时间之后,各个不同处方开出的药便会开始相互作用,这种相互作用不仅常常都是出乎意料之外的,而且都是负面的。这就需要医药专家来治疗用药过多(polypharmacy)的问题,而在很多时候,专家处理这一问题的方法是开出更多的药。但与一般专家不同,老年病学家——专门治疗老年病人的医生经常采用的处理这种情况的方法是,令病人丢弃手中所有的药,并以更合理的方式,从零开始,重新给病人开处方。其结果是,病人的健康状况得到了显著的改善。

法则 16:知道在什么时候放弃

政策分析人员和决策者常常会继续追求那些对他们自己有利,但对政策本打算帮助的那些人有害的那些政策。在医疗中,类似这样的问题可概括为:“手术虽然成功了,但是病人却死掉了。”。当今政策领域内与之相似的情况是有关医疗保险的旷日持久的争论。没有一个可以信赖的人认为医疗保险系统的运作如其本来所应当的那样。这一系统不仅价格昂贵、很不公平,而且浪费惊人。它必须改进。即使在大多数人不喜欢现行的医疗保险制度这一点已经非常明确的时候,有关将这一系统社会化的鼓噪也从来没有停止过。有太多的人认为,诸如公共医疗补助、医疗保险、退伍军人医院和公共保健诊所这样的各种各样的社会医疗制度,并非解决问题方案的一部分,而是反映了相当大一部分存在的问题。克林顿总统认识到,希拉里·克林顿建议的医疗卫生系统改革方案,如果无法以整体批发的方式来推销,那么不妨退而求其次,将方案规定的目标化整为零,逐项逐次地兜售。克林顿有关允许55~66岁之间的享受医疗保险制度的人购买医疗保险,建立病人权利法案和增加对儿童健康费用的资助等一系列建议,正是他渐进地推行医疗保健体系改革的体现。

法则 17:建立政策交流策略

英国首相本杰明·迪斯雷利曾向我们发出过这样的警告:“没有公开性,就不会有公众的支持。而没有公众的支持,任何一个民族都必将衰亡。”遗憾的是,很少有政策分析人员掌握了公开性这一诀窍。政策分析人员有的是概念化的技巧,他们对问题的判断完全以问题本身具有的价值为根据。在媒体或公众把一些好思想

贬为非常荒谬可笑的时候，政策分析人员可能会因此而恼怒不已。1972 年，总统候选人乔治·麦克高文(George McGovern)主张实行负所得税(negative income tax)，即由联邦政府对低收入者或家庭给予一定的补贴。这是一项取消 100% 的(或较高的)边际税率(marginal tax rate)的极佳的好政策。边际税率是享受社会福利待遇的人们接受工作时所必须面临的。该政策起初得到了米尔顿·弗里德曼，这位主流的保守经济学家，后来的诺贝尔奖获得者的支持。但是这一建议并未作为一种保守思想出现。参议员麦克高文想给每一个人，不论收入高低，一张几千美元的支票。对负所得税做这样的解释，是它的建议者从来也没有想到过的。在候选人试图将这种想法公之于众的时候，竞选已经丧失了最好的时机。

但是在 1980 年，总统候选人乔治·布什未能驳倒他的竞选对手罗纳德·里根减免税收和增加国防开支的经济建议。它使用的手法是将里根的经济计划妖魔化。

在此之前，里根已经将他的政策公之于众，做了一些似是而非的解释。减免税收将刺激经济增长，如果经济增长达到足够高的水平，即使税率比较低，它也会产生更多的国家收入。具有讽刺意义的是，在数年之后，布什被迫在竞选中为曾被他妖魔化的经济政策辩护，但最后他仍然被另一位总统候选人比尔·克林顿击败。

因此从两个方面看，交流是至关重要的：首先，可使公众在受误传的版本影响之前，得悉原版。第二，使公众相信你提出的政策对问题的解决是一个不错的方案(Majchrzak, 1984)。

为了使治疗更有效，无论面对的问题是阑尾炎还是不断增长的失业人口，治疗者都必须找到问题的症结所在，并对备择的治疗方案可能产生的后果作出预测。因为主观猜测无法总是给我们带来好运，吸引自己的顾客不断光顾，而严格的科学检验或者无法操作，或者费用过于高昂，所以治疗者需要简化复杂的治疗过程，他们希望为治疗过程建立一个模型，使诊断和治疗变得方便易行。

这一模型必须与患者进行交流。然而，正如选民无法判断选

出的领导采用的经济模型的有效性一样,病人也无法轻而易举地判断医生的医术是否高明。他们所依据的是医生的介绍——他们采用的治疗方法"表达了所谓的科学原理,这些原理如果不能说被人们所真正理解,但无疑已为人们所广泛接受"(Miller, 1978, p.56)。如果病人不接受医疗权威依据的基本原理,他们便会转身离去。

政策分析人员面对的是与此类似的挑战。一个政治领导人提出的政策既得不到立法机关的支持,也得不到公众的信任,除非他或她能与二者就自己构建的作为自己战略基础的模型进行成功的交流。病人离医生而去,与在立法机关的表决中落败,并最终失去公众的支持颇为相似。政策介绍会不必是,也不能是经济研讨会。但是介绍会的内容应该包括与模型有关的几个方面,即问题产生的原因和之所以提出这样的解决方案的理由。这样做可以得到公众的信任,使他们相信建议实施的解决问题的方案是值得一搏的。

领导人依靠自己的魅力,而无需用所谓科学框架来加强自己的魅力,便使人们相信他们具有"再世华佗"的能力而赢得选举和改选的例子不胜枚举。然而,我们不得不承认,这是一种不同寻常的技艺。这种技艺有时甚至更胜于领导人与当代经济问题的角力的技艺。

政策分析人员或医生一旦确定了面临的问题的症结所在,他们便不可避免地必须从名目繁多的各种治疗方法中做出选择。对于医生而言,治疗方法包括无为而治、外科手术、放射治疗或药物治疗等。每种治疗模式都有许多机会。医患双方都会因此而收益和负债。政策分析人员同样也面临一系列选择,他们必须列出每种选择的利弊,以便决策者作出明智的选择。在评估治疗方案实施的可能性时,政策分析人员必须区分优先的次序、风险的大小、成

本和效益的大小,不仅要看当前的,也要看将来的。对每一选项,政策分析人员必须了解它使用的词汇,支持者、反对者和提出建议和实施的时间表。政策分析人员在不愿采取其他行动的时候,必须考虑为老百姓提供安慰剂。他们必须了解在推行政策的过程中,在什么情况下应该推倒重来,在什么情况下应该放弃。一旦政策分析人员决定向决策者提出某些政策选项,为了寻求支持和把失败的可能性减少到最小,他们必须考虑如何才能把问题和解决问题的方案交待清楚。

为了在不同的项目和政策之间进行比较,我们必须建立一些情节(参见:Cook, Osterholt, & Riley, 1988)。这就是说,我们要使用一些能反映建议采取的行动有可能发生的结果的现存项目的信息。尽管效应的类别是可以确定的,但是要预测效应的大小则不免有一些武断。

政策分析是一种创造这样的情节的系统方法。但是有时这种方法常常被人们误用,使得工程项目误差过大和/或言过其实。让我们来看一下这样两个例子:一个是有关如何积极主动地处理少数民族青年中的失业问题;另一个是建立新的高速公路的连接通道。

个案研究1,青年失业问题研究

在某些社区,特别是在这些社区的少数民族青年中的持续性贫困催生了无数就业项目。在过去的二十年间我们在这方面积累了很多经验,新项目的建立都可以建立在这一历史基础上。我们有必要对这一历史经验进行一番回顾。这样的回溯性评估的第一步,是列出所有可能的项目的结果。经济学家斯蒂芬·洛兹(Steven Rhoads,1985)对这些重要的结果作了扼要的描述:

> 就业培训项目使注册接受培训者和社会的其余部门受益匪浅。对于注册接受培训者来讲,他们的收益不仅仅是培训后得到了较高的薪酬,而且在减少对政府救济、毒品或酒精饮料及非法收入的依赖等方面也有很大收益,虽然这样的收益难以计量,但却十分宝贵。而其余的社会部门也因此而受益颇丰,它们包括培训期间为培训供应必须的货物和服务;因接受培训的人在培训后从事的工作所创造的收入而增加的税收、福利、戒毒和解酒项目费用的降低,和因帮助弱者在社会上自食其力而得到的难以言喻的精神上的愉悦等。(p.129)

困难在于如何给这些结果确定可能的价值(无论是回溯性还是前瞻性的)。如果没有这样一个项目的话,将有百分之多少的项目参与者找不到工作?酒精中毒病例发生的情况又是多少?而回答这些问题所需要的数据可能由调查、统计方法,甚至猜测来提供。通过比较假设的结果与参与者实际经验的结果,从原则上讲,我们可以推论项目效应的大小。而在实际工作中,要在"项目已经达到了多大效果"这一问题上达成共识,也许是很困难的。在洛兹讨论的这一例子中,有一种可供我们选择的评估法,那就是我们可以建立一个"控制组"。控制组成员具有与参加培训项目的人相似的特性,并用他们与实验组(参加培训者)进行比较。

政策的结果取决于国家和州的经济健康状况,然而它们影响的大小却难以确定。为了解决这种不确定性,政策分析为不同的经济假定创立了不同的备择的场景。

许多政策效果是间接的,且无法以现金流量(cash flows)来测量。例如,推行流线型生产法的政策为企业界节约了大量资金,但是在企业的资产负债表上却没有一个项目可登录这一项政策的效益。然而,这些效果却应当被登录在表上。而在成本和效益之间,做一个大概的估算,青年就业项目的结果如下表所列:

	个人	他人	社会
效益			
税后收入	X	X	
今后增加的纳税量		X	X
货币外的收益	X		X
成本			
培训费	X		X
奖学金		X	X
较高的生活费	X		X
以前的税后收入	X		X
以前的税款		X	X
以前的失业救济金	X	X	

如果人们的报酬与其付出的劳动的价值相匹配,那么收入的增加便应当是培训产生的效益。而这些效益,一部分归学员本人所有,另一部分通过更高的税收则归社会所有。项目成本包括纯粹的培训成本,如培训费和奖学金,但是也包括了一些隐性费用,如参加培训的人因为离家而需更高的生活费。

而学员找到工作减少的失业救济金,虽然使社会受益(节约了国库的支出),但与之相对应的是,同样数量的收益从那些不再接受失业救济金的人的口袋中失去了。正因为这样,失业救济金在成本效益分析中被计为"净流出(net out)"。给穷人创造了机会是一个有价值的项目结果,但我们却无法用美元来衡量这种受益人的转换。再分配价值的衡量都在政治过程中进行和体现。

个案研究2,建立高速公路的连接通道

基本建设项目的水平和质量的高低以及维护管理的效率,不仅会对地区经济的增长有潜在的影响,而且还会对环境的变化有一定影响。城市研究所(The Urban Institute),一个设在华盛顿特区

的政策思想库,在评估资助和签约的公共工程项目时,分析了11个方面的有代表性的要素。

在计算效益和成本时,如果我们只是简单地加上所有似乎是有效益的项目,而减去那些似乎没有效益的项目,将下列所有的影响不是归入成本列,就是归入效益列,那么我们便会犯双重计数,甚至三重计数的错误。必须对每一项目一一进行甄别。在下表中,凡在列出的影响前标有(+)的,都应计作效益;有(-)者,都计作成本;而有(0)则应被视为确有效益,但却不应加入成本-效益分析,无论是因为它们是可再分配的,或者已为其他变量所解释(在本例中,在第四类中的环境成本假定已反映在受影响的地区的财产价值的变化中了)。分析应该尽可能多地使许多作用,包括使那些不属于成本-效益研究的作用数量化,因为对它们进行综合平衡是政治决策的关键。下面就是城市研究所使用的11个要素:

(1)对收入的影响(对支出和收入)

(-)州将要承担编制计划、获得土地和建设费用等一系列工作。

(-)州也将承担未来需要的一系列保养和维修的开支。

(0)州的汽油销售税及其他与旅行有关的收入将会有一定增长。

(0)当地政府的财产税可能会因为临近高速公路地区的财产价值的增长而有所增长;但距离高速公路较远的地区的财产价值则可能有所下降。

(0)地方政府将在高速公路征用的那片土地上丧失原有的税收。

(2)对健康和安全的影响

(+)乘坐汽车的人将会有更为安全、舒适和快捷的通行道路。

(3)对社区经济的影响

(0)沿公路两侧的社区的经济活动和人口可能会有所增长;远离公路两侧的社区可能会有所减少。

(-)有些通道可能会变得更加拥挤。

(+)另一些通道可能变得不那么拥挤。

(0)土地被占用地区的经济价值(如农田、居住地或制造业使用的土地)将会丧失。

(+)高速公路附近的土地因为交通更为便利而价值有所提高。

(-)高速公路附近的某些土地因为环境恶化而贬值。

(0)当地建筑工人将会有工作可做。

(0)在建设阶段,食品和其他物品的销售将会出现阶段性的繁荣。

(4)环境、美学和社会影响

(0)沿公路两侧的空气质量将会恶化;那些消除了交通拥堵地区的空气质量会有所改善。

(0)高速公路附近的噪音会增加(而其他地区则可能有所减少)。

(0)观光居民和商业财产景观可能会被损坏。

(5)工程引起的破坏和不便

(-)在施工期间,当地的交通将受影响。

(-)施工期间的噪音和尘土将会明显增多。

(6)分配作用——什么人会受影响和影响有多大

(0)主要的受益者是那些经常往返于与高速公路相连地区的那些人,和那些拥有的土地因工程而增值的人。

(0)那些不成比例地负担而未曾使用这条道路的纳税人和那些财产贬值的人(如因景观丢失和噪音)。

(0)建筑工人将会受益,如果他们的报酬明显高于在其他地方得到的报酬。

(7)可行性,包括公众的支持和项目的准备情况

n. a. 列出当地仍然在反对/赞成高速公路的团体名单

(8)推迟工程的含义

n.a. 节省计划和建设费用。

n.a. 其他的道路上又一个拥堵年,更多的交通事故和环境危害。

(9)不确定性和风险的大小

(-)某些工程项目道路的使用与某些不确定因素有关,例如工程需征用的土地涉及的某一当地工厂不愿关闭,或影响某一主要的住宅区发展计划的进展。不确定性是一种成本。

(-)是否存在可能会使成本增大的地理问题。

(-)如果增长的速度不如预期,建议修建的高速公路是否会在若干年之后废弃。

(-)是否存在因高速公路的诞生而导致汽车行驶量的大量增加,危及该地区保持空气清洁标准能力的可能性?

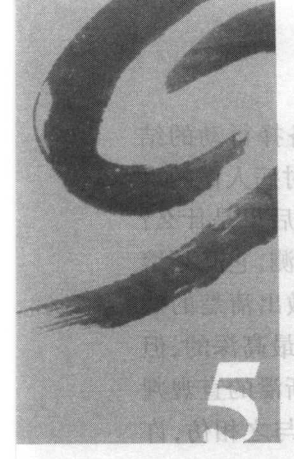
(10)对内部权限关系的影响

(0)高速公路修建中的净输家失去的权限希望在将来能得到补偿(以州立公园、工业园区等形式补偿)。

(11)来自与其他资本工程项目有关的实惠

(+)增加了州立公园的使用权,使州立公园得以扩建。

(+)使一条每5年泛滥一次的河流得到了治理。



5 预　言

Prognosticating

20 世纪最负盛名的预言，当数约翰·梅纳德·凯恩斯所做的预言。他在《和平的经济结果》(*The Economic Consequences of the Peace*，1919)一书中警告道，在第一次世界大战后，结成同盟的强国极其粗暴地对待德国，必将导致德国的破产。它迫使德国发动一场比第一次世界大战破坏性更强的世界大战。

决策者通过一系列预期的社会和经济事件及备择行动的结果,制订有前瞻性的政策。而医生在这一阶段,需要对病人做的事就是做预言,即探讨他对病人采取的治疗策略的可能后果是什么?对于政策分析人员来讲,所谓预言就是进行成功的预测,它必须熔统计模型的分析力与直观的判断力为一炉,对未来做出清楚的假设。尽管美联储在做经济趋势预测时,使用的模型是最高深的,但联邦货币政策的制订仍有赖于现任主席艾伦·格林斯潘的直观判断(Wessel, 1997)。医生在决定医疗方案时,情况也与之相仿,许多医疗方案都是坐在计算机前,用统计概率选出来的。至于对问题不同看法的争论,并不在于对行动结果所持观点的不同,而在于对经济事件的假设各不相同。在假设很清楚的时候,我们便可以制订出首尾一致的有高度协调性的政策。不同层次和不同性质的政府部门,好比不同行业和不同规模的企业,虽然都必须在不确定性中运作,但是准确的预测有助于他们更好地把握不确定性。

预测方法涵盖的领域很广。从政策分析人员对一系列备择场景发生的可能性进行讨论,到有关机构工作人员对立案待议的工程项目进行调查,以及计算机输出的复杂的模拟模型计算得到的结果都属预测的领域。医生经常向同事和专家请教,特别是在遇到疑难杂症时。各种方法都有自己的优点和缺点,且同样的方法的优缺点也会因分析人员的技能高低而有所不同。譬如有些方法要求使用者掌握计算机软件、统计知识或建模原理。此外,要用任何一种方法得到分析结果都需要一定的时间和费用(Georgoff & Murdick, 1986)。政策分析人员往往会使用多种预测方法,通过比较了解哪一种方法最好用,使观测点收敛或发散。

本章将介绍在决策取向的政策分析中如何使用各种预测方法的法则。我们将扼要地介绍不同的预测方法和它们的操作步骤。然后我们还要从方法论的角度对各种方法的优缺点进行一些介绍。本章中的其他内容则涉及这一领域中更为高深的一些知识。

为何要进行预测

政策分析人员之所以要做预测是因为:①要预测年收入的流

向;②估计政策干预对财政、经济、政治和社会的影响;③为对其他人,特别是持不同意见的人或鼓动团体的意见做出回应;④为战略性、长期性和战术性计划的制订提供根据。

预测经济环境

大多数政府机构都会对他们2~5年的整个经济条件进行预测。这些预测都用来作为进行收入预测(见下文)和由个体机构进行的项目预测的根据。我们可以根据国情毫不费力地进行州情预测。我们之所以可以这样做的理由也许是假定州主要产业的产出和就业也是国家层次的这些数字的一个恒定不变的组成部分。对于许多地区来讲,有更为复杂和精确的区域性模型可资利用。州情预测者可以对这种方法加以改进,以在资料和时间允许的情况下,进行更为详尽的州的各个产业的相对实力分析。分行业和职业的就业预测数据则可用于项目计划制订、管理、事业咨询和指导、创造就业机会和安置、市场营销、伤残听证会上的委托陈述和数据库研发(Lawrence & Bergman, 1985)

预测收入

我们不仅必须预测每年的收入,而且还必须建立经济变量之间复杂的变化关系模型。这些经济变量包括州收入、就业、矿产、零售以及有不同的税种征得的税收等。因此大多数州都用计量经济学模型或投入—产出模型来预测收入。在有些州,立法机构、预算办公室和其他执行机关都必须做预测。预测使用的模型与长期经济模型有很大的差别,因为他们设计的时限比较短,一般为6~8个季度,他们必须对这一期限内的各种计税基数进行预测。这些通常都不包括在经济模型之内。依赖于矿藏的特定开采权或由单一产业主导的那些州,必须进行州中这些部门的专门的深入分析。

为政策分析进行的预测

在州的税收或其他政策预期发生的可能影响的研究中,特别是在这些作用涉及复杂的产业或地区互动时,正规的模型是非常有用的。一般来讲,一个重要的进行政策变革的决议,都以一定的

假定为依据。这些假定可能是一个有关某一特定部门或地区健康状况的假定,或是一个期望的就业或州收入增长率的假定。经济的增长是否已经强到足以使贫困人口和失业人口降到目标水平之下?有多少社区将会因为外国产品的竞争而受到工厂倒闭的打击?联邦基金的缩减对不同社区的收入会有多大影响?对这些问题的预测通常必须依靠分析人员的检验判断。

为制订计划进行预测

虽然大多数预测的目的都是为了以变量的当今之值来预测其未来之值,但它的另一个分支——预测未来可能发生的问题将会变得越来越重要。有些问题发端于传媒的头条新闻——储蓄和借贷失败,大桥坍塌,或破坏性极强的暴风雨,这些问题的破坏性可谓立竿见影。但其他有些问题,其破坏性须假以时日才能为人们所觉察,例如我们经过了相当长的时间才意识到环境污染的破坏性。科学研究增加了人们受到损害的可能性,例如呼吸被汽车尾气污染的空气使我们更易于铅中毒,食用使用 DDT 的食品可能导致某种疾病,但人们意识到这些伤害的过程是十分缓慢的,有时这种过程如同在时间长廊中上演的节奏逐渐加快的连续剧,直至最后,这些问题都演变成了公共政策。

战略性预测体现为行政管理部门对于未来的思考与判断。因此高级的行政管理人员必须从各种设想的场景中做出选择。在观点出现严重分歧的时候——例如对传统产业的未来这一问题的观点,州长可以召开行动小组或委员会会议,构建对于未来的框架性文件,并进而确定战略问题。

分析人员在身陷危机之前,可能希望采用预测的方法事先设想可能遇到的问题。但是许多问题在成为危机之前往往是无法预料的。预测公共基础设施项目引起的资金不足,进而使生活质量逐渐下降和意外事故上升这样的问题,不需要什么高深的预测方法。然而,事实证明在最坏的情况发生之前唤醒公众、动员有关机构和立法机构是非常困难的。仅仅预见可能发生的问题是不够的。预测必须伴之以赢得公众对行动的支持的战略。

谁应当做预测

在政策制订的过程中预测应当由谁来做呢？这一问题涉及了一系列行政管理问题——无论是联邦政府、州政府或市政府，它们都与其他大型非政府或准政府组织一样，都会遇到这些问题。首先有许多不同的预测用户，每种用户要求的预测时限、变量和截止日期各不相同。譬如州劳动局根据联邦统计项目的要求，进行时限为10年的预测。预测结果被教育部门用于制订支持职业教育和学校建设的预算。公共服务机构通常按年制订县、市两级的风险人口项目。惩处部门预测收监人口、计划部门预测经济和人口变化，而预算部门则预测税收数。这些预测虽然目的、方法各异。但都需耗费数以百万计的美元。

许多州的州和国家预测数字都来自国家咨询公司，这些公司专门提供建模、数据使用权和数据管理的服务。大多数用户已经发现这些预测数字质量不怎么好，但他们都与这些公司签有使用由公司提供的数据库使用权的协议。有些州宣称，发现这些“按比例缩小”的国家模型中的不足也被证明是有价值的。这样的模型，在州情预测中作为一套“起始工具”也许很有用处。遗憾的是，在州这一层次很少能见到用个人开发的主流模型进行的比较分析。这可能是因为任何性质的州情预测的需求，都无法完全由个人开发的模型得到满足。而用于这一层次预测的模型不仅大，而且费用很高。

州一级的预测必须建立对整个预测过程，而非对个别的预测或预测人员的信心。因为不同的机构对模型测得的结果的兴趣存在的差异巨大，他们只有在广泛地了解了模型的基本工作原理，并相信它的操作者将会用它进行客观的分析之后才会使用预测得到的结果。

大多数州都任用一个工作班子，而非一系列机构来完成预测项目，以避免有些机构人为地操作预测模型，使预测结果倾向于自己的机构。定期与一组专家进行咨询交流能给预测工作带来新的

观点,进而激励预测工作小组制造出高质量的预测产品。预测应该被看作一种对与预测目标有关的各种情况的了解和掌握,而非一种特定团体赖以获得权利的工具。

可以公开进行预测的对象是有一定限制的,因为有些问题过于敏感。例如,一个完全公开的预测显示,当地的银行系统正在受到威胁——这种威胁可能是由于当地的一个重要的产业,譬如石油业或农业陷入困境所致。这一公开的预测结果很可能给当地银行以猛烈的一击,令他们迫不及待地提出政府进行干预的要求。尽管公开进行的预测必须有所限制,但是预测过程必须允许坏消息浮出水面。大多数政府官员认为他们必须保持乐观,因为他们轻松自若的态度将有益于经济的增长。不过坏消息如果在行政管理办公室浮出水面,较之病人的症状在候诊室才显现时,更有利于行政管理部门对问题的控制。在将一种悲观的预测结果传达给它的用户时,传达的技巧至关重要。公开这样的问题需要某些政治才能。

政策分析人员常常需要对其他政府部门和利益团体做的预测作出反应。那些预测涉及的问题可能与州政府政策的初衷有很大的差别。例如联邦政府对煤炭需求的预测将会对经济活动、税收和当地政府在煤炭生产方面的计划的制订产生影响。不仅如此,它还将使有关露天煤矿的改造的成本和效益的基本假定,以及有关发电厂排尘问题控制的基本假定发生变化。此外,美国农业部关于未来将会出现木材短缺的预测,则可能会刺激各州对建立发展树木种植的项目产生兴趣。

有关公用事业问题的预测,例如关于未来电力需求的预测常常是为提高得票率而开展的竞选活动的一个组成部分。商业团体研制的模型预测显示,除非降低税收,并采取其他一系列改善州的商业气候的措施,否则投资将会下降,而失业则会上升。个别制造商可能会聘用一个有声誉的经济咨询公司证明,因为需求的虚弱和竞争的激烈,故而不可能在不危及就业的前提下达到州有关部门规定的硫磺排放标准。

可资利用的以及最好的预测方法

政策分析人员可以用各种不同的方法进行预测。戴维·M.乔戈夫和罗伯特·G·莫迪克(David M. Georgoff & Robert G. Murdick)列出了20种不同的方法。这些方法都可供商业经理使用,它们的优劣也可进行分析比较(Georgoff & Murdick, 1986; 也可参见: Sylvia, Sylvia, & Gunn, 1997)。下面我们对这些方法的成效做了一个简要的概括,以便大家对政策分析员的工作有更为深入的了解。乔戈夫和莫迪克将所有的预测方法分为四类:判断(judgment)、计数(counting)、时间系列(time - series)及关联或因果(association or causal)。对这20种方法中的每一种的介绍都不可避免地要使用一些专业语言,但为了便于大家理解,我们将尽可能地使介绍简单明了。

判断法(judgment)

自然推论法(naive extrapolation):对下一时期的经济成果作一种简单的假设,或对当前发生的事件的后果做一种简单的主观推论。

抽样法(sampling):由管理者或地方政府编辑整理的一系列估计值,如案件量、生产量需求和其他方面数字的期望值,以及与之相关的那些变量变化的期望值。这些估计值都已经对假定的偏倚做过修正。

专家评审法(jury of executive opinions):以一组"专家"中的大多数人的意见为准。专家一般来自州内各个不同的功能地区。

情节描述法(scenario methods):一种渐次展开的叙事法,通过展示在时间系列上有序出现的一系列快相来勾勒假定的未来的蓝图。

德尔菲法(Delphi technique):一种连续进行的系列估计法。估计由一组"专家"独立做出。在每一估计阶段,每一专家组成员都要用专家组前一次估计结果的摘要做出新的估计。

历史类比法(historical analogy):以与目前情形类似的以前发

生的事件的缘由为根据进行的预测。

计算法(counting methods)

市场检测法(market testing):对新政策或公共设施的代表性用户的反应进行调查,以对它们的效应进行检验和推断,进而对它们的前景做出估计。

消费市场调查法(consumer market survey):一种旨在从某一项目或公共设施的代表性用户中收集态度和使用意向资料的调查。

工业市场调查法(industrial market survey):与前一种方法类似,但依靠专家的主观判断,得到的评估更有见地(但可能不十分客观)。

时间系列分析法(time-series methods)

移动平均数法(moving averages):以预测变量的最近的那些值的平均值预测未来的结果。

指数平滑法(exponential smoothing):基于一种恒定不变的加权组合对不久将来的时期进行的预测。该组合系前一时期和最近结果的预测值。

自适应过滤法(adaptive filtering):实际或估计的结果的一个加权组合的一种引申,即进行一种系统的修改,以反映数据模式的变化。

时间系列推断法(time-series extrapolation):一种从用过去的数据反映未来的思想中发展而来的预测结果的方法。通常使用拟合于某一用时间做自变量的数据系列的最小平方函数的未来扩张。

时间系列分解法(time-series decomposition):一种从游离于数据系列之外的趋势性、季节性、周期性和随机性组成部分预测预期结果的方法。

博克斯—詹金斯预测法(Box-Jenkins):一种复杂的基于计算机迭代程序进行的预测法。该程序产生一个自回归的、综合的、移动平均模型,对季节性和趋势因素进行修正,估计适当的加权参数,对模型进行检验,并在模型适当时周而复始地重复上述步骤。

关联或因果法(association or causal methods)

相关系数法(correlations):一种根据变量间共变的历史模式预测数值的方法。

回归模型法(regression models):一种根据一个或多个预测(自)变量的残差最小化的思想建立的预测方程进行参数估计的方法。

前导指数法(leading indicators):依据一个或多个前行变量做的预测。通常那些前行变量都与被预测的变量系统相关。

计量经济学模型法(econometric models):用整合的联立方程系统预测结果。联立方程系统表示由历史和经济理论组合引申得到的国家经济要素之间的相互关系。

投入一产出模型法(input-output models):一种矩阵模型。它显示某一产业需求的变化,如何直接和逐渐地对其他产业产生影响。

下面,让我们来看一下每种方法的长处与不足。判断预测方法好坏的标准是,其所能提供的那些特征值是否能有效地满足我们需要预测的目标。

判断法

数量经济学模型——一组关系国家经济的数据的数学关系式,对那些没有经过专门训练的人来讲可能是非常困难的。这些关系式包括上面提到的时间系列和关联或因果模型。计量经济学模型可以简单到只有一个单个的方程。方程中未来的 18 个月销售税取决于国家级的预测因子 GDP。但它也可复杂到有数百个方程的大型国家级模型。他们能迅速而客观地反映复杂的发展过程。但是它既不能估计这些过程的合理程度,也不能检查那些用于反映未来发展过程的数据的质量究竟如何。

因为所有的模型都是有关关系的条件陈述,所以关系构建的方式决定了模型运行的好坏。例如,为了确定失业保险基金的前景,我们也许可以建立一个模型。在该模型中,州的就业状况是过

去5年中国家就业增长状况的函数。而后一变量的预测数字我们既可以从私营的建模公司得到,也可以从美国商务部得到。但问题在于这二者的关系究竟是什么?如果国家就业增长率加倍,州的就业增长率是否也会加倍?关系是否对称?这就是说,国家增长率降低1%,是否也会像国家就业率增长1%,州就业率同样也增长1%那样,州就业率同样也下降1%?通常用来回答这些问题的方法是看一看这两个变量过去的变化情况。当然,这一方法暗含着这样一个假定,那就是两个变量间的关系将继续保持不变。

个人电脑的出现,使对所有美国各州可及范围内各种状态的建模成为可能。实际上,将建模定位于个人电脑能够操作的水平,使美国各州得以避免代价最为昂贵的预测错误。这种错误的认识认为,模型越大和方程越紧密,似乎反映的经济状况越真实,预测的结果越精确。

比较便宜和比较小的模型不仅可以像比较大的模型那样做比较精确的预测,而且它们也比较容易使用。如果某种系统的预测方法贯穿政策分析的许多部分,那么一个很容易拷贝在软盘上的模型将会是非常有用的。

参照一个核心模型(core model)建模,允许在模型中包括一个州特有的某些特性。例如,在大多数区域性预测模型,从短期看,对日本进口的汽车实行配额将导致出口和运输设备部门,SIC 37(从行文看,这应该是美国运输设备部门的标准代码——译者注)就业的增长。但是,在缅因州,几乎所有的SIC 37部门都从事船舶制造,因此这二者的关系应该忽略不计。

任何一个准备建立政策预测模型的人都可以从缅因的计量经济模型中得到如下启示(Irland, Cognn, & Lawton, 1984):

(1)除了模型的运行和计算,不可把其他任何与建模有关的工作委托他人。内部用户应当参与确定那些适合州的具体情况的参数的工作。

(2)确定优先项目。我们总是可以列出一大串令人感兴趣的工程项目。在试图减少重要的子模型之前,我们必须首先

确定哪些项目对提高模型的总精确度很关键。

(3)撰写适于那些对预测感兴趣的非专业读者阅读的报告,以吸引更多的人参与到预测过程中来。

(4)避免用模型推荐具体的政策——但应清楚地说明备择政策的含义。

(5)谨慎而有建设性地介绍坏消息,不要试图隐瞒它们。

(6)要有一组来自私营部门的人参与其中,他们可以提出各种不同的观点和言词尖锐的质问。

错误可以通过许多途径进入一个预测模型。首先,外生预测(exogenous forecast)(如上例中的国家就业状况预测)可能不怎么精确。其次,外生变量和州变量之间的关系可能被误设(它可能在最近发生了变化,这样预测依据的过去的行为关系便不再有效)。第三,重要的变量可能被遗漏,因而未能进入模型。试验、错误和大多数的经验,将会有助于我们在经济环境发生变化的时候对预测值进行调整。

就其实质而言,预测模型对“可测”因素存在一定的局限性。但是,经济系统中的某些最为重要的方面是无法直接进行观察的。令不可测因素进入模型的最为普遍使用的方法是,召集一组人参与预测,并用他们的判断对外生因素进行修正,或提出各种可能的原因,对依据的关系尝试不同的设定(Cook et al., 1988)。例如,参与组中的人可能认为,州产业结构的变化使它与全国经济的联系方式发生改变;或可能认为劳动力参与的迅速增长使州的劳动力参与高于全国的平均水平。这样,在将来,相对于全国劳动力增长的速度,州劳动力的增长速度将会更慢。诸如这样的在不同场合反映出来的意见,将反馈到构建的模型中。

对于判断的使用我们必须慎之又慎。乔戈夫和莫迪克(Georgoff & Murdick, 1986; 同时参见 Sjoberg, 1982)认为:

> 在许多定量的预测融入某些主观的判断时,预测者应该更加倚重定量的预测,而不是他们自己的主观判断。预测研

究认为即使是简单的定量预测方法也胜过那些专家做出的无结构的直觉评估。而用主观判断修正来自定量的预测方法得到的值,将降低预测的精确性。其原因在于凭直觉做的预测易于产生偏倚,且使从事预测的人处理信息和保持变量关系一致性的能力受到限制。

在定量模型无法反映重要的内部和外部变化的时候,预测者应在动态情景下引用主观判断。

在遇有问题涉及范围很广或资料有限和无先例可循的新情况时,应当采用判断或清算法(accounting methods)。不过,在这样的情况下使用判断法,必须有结构的根据——定量方法应该用于检验和支持假设。

有些经营计量经济学模型的公司高估了自己的能力。近几年来,许多预测机构对经济条件发生变化时的1995年短期经济预测做了修正——1982年经济不景气时的下降和1984年经济复苏期间的上升。这说明原来对长期模型的性质,或设定存在错误。

预测应该有多精确

美国劳动统计局资助了一项研究,对于1977—1979年间制订的,州1982年分行业和职业的就业计划的精确性进行评估(Cruze et al,. 1985)。研究的发现对各个州的工作很有指导意义:

(1)所有的州不是用回归分析模型,就是使用移位共享(shift-share)模型来制订自己的计划,但所有的州对用模型产生的计划的修正都以分析者的主观判断为依据。

(2)计划中三位数的SIC行业的误差的均值为22.6%(一般来讲,组成的部门越多,计划的误差越大)。

(3)那些到1982年时,经历的就业人数上升或下降最大的行业,误差最大。

(4)回归模型产生的误差大于移位共享模型。

(5)次州级(substate)的模型的精确性低于州级,而美国劳动

统计局制订的全国性计划的精确性则高于州级计划。

(6) 为所有的行业部门分别设定的回归模型得到的1982年的计划的精确性,并不比以全美国的就业情况和时间为自变量的,州的分行业的就业标准回归模型的高。对于那些就业变化处于中等水平的行业,定制的回归模型稍优于标准回归模型,但对于州级以下的地区,它却明显优于标准回归。

(7) 分职业的就业计划的精确性与分行业的相似。定制的模型比较适宜用于就业变化处于中等水平的职业。制造业的各种职业就业计划的精确性高于非制造业的各种职业就业计划。

这些评估意见,对那些准备建立评估模型的人来讲都是十分宝贵的。不存在任何经济学的专门技术和计算硬件,可以保证预测的精确性。经济学家罗伯特·科洛沃(Robert Clower, 1995)感叹道:"如果严肃的预测是经济学存在的唯一科学标准,那么作为一种人们对于理性思维的追求,经济学早在很久之前便已可能不复存在。"(p.51)。我们不能要求医生预言我们何时死亡,我们只能要求他们预测我们采取什么样的行动可以延长或缩短我们的生命。对任何经济模型而言,预测某些经济变量的数值在将来会变成什么样的,几乎是不可能的。因为会发生变化的因素实在是太多了。更为理智的观点是,把预测看作有条件的预言。这就是说,确切地讲,所谓预测就是在其他情况相同的情况下,在为数不多的几个变量发生变化时,将会有什么情况发生。

在了解了预测的这些性质之后,我们再提供几条如何做预测的法则,供读者参考:

法则1:输入的是垃圾,输出的也是垃圾

高质量预测需要的数据是很难得到的。预测要求的数据一般需要持续很长的时间,反映的是一个比较短的时间间隔(如间隔为

天、周或月则更好,但标准的时间间隔通常为年),它们还要能与其他预测得到的数字或数据进行比较;及时或随时可以使用;并且是有效和可靠的。此外这些数字不需要满足技术上的各种规定和假定。

尽管最为引人注目的是预测结果,特别是对那些对预测方法一无所知的决策者来讲情况尤其如此,但预测结果的质量确实取决于数据的质量。预测的质量一如其依据的数据的质量(Pedhazur & Schmekin, 1991)。政策分析人员在进行预测或使用预测信息时,必须保证使用的数据有足够好的质量,以保证政策分析具有一定的精确性。

法则 2:先采用多种分析方法进行预测,然后寻找收敛点

前面提到的各种预测方法各有长短。没有一种预测方法在所有方面优于其他方法。为什么在政策分析领域用不同的资源会产生诸多不同的预测呢?这就是原因之一。每一个人都认为自己的预测更好。在需要协调各种观点的时候,政策分析人员可能需要有各种竞争性的预测。

在对结果进行预测时,政策分析人员应当去寻找收敛点。当不同的预测结果收敛于一点时,分析人员可能对他们自己所做的预测的精确性更加自信。分析人员在控制各种预测来源时,他们应当有目的地用基于各种不同方法论的方法进行预测,寻求收敛点。

预测信息的使用者应该备加小心。来自全国性代理公司的基本经济数据的民意预测(consensus forecast),其源头可能就存在人为的偏误,而非规范的预测(Bleakley, 1997)。纽约联邦储备银行的一项研究(Bleakley, 1997)显示,国家银行提供的预测信息是比较精确的。证券公司和独立预测者做的预测则不够精确。其原因

在于：证券公司和独立预测人希望投资者购买股票和债券，而银行却不销售这些产品。

法则3：在各种预测方法得到的结果出现分歧时，考虑取它们的平均数

在现实世界，往往是众说纷纭，见仁见智，因而不同的预测得到的结果可能有分歧，使置身其中的政策分析人员莫衷一是，难以取舍。但是，即使是预测结果存在分歧，也并非无计可施。例如，俄亥俄州的预算管理局与外界的经纪公司签订了一项预测州税收的合同。与此同时，预算管理局也邀请了来自州各地的分析人员，请他们带着自己的预测结果到俄亥俄州的首府哥伦布市，对经纪公司的预测工作进行评估。预算管理局选取了经纪公司的预测和其他10个预测，共11个预测，然后取它们的平均数作为俄亥俄州官方税收的估计值。统计学家都懂得，在其他条件相同的情形下，平均数是误差最小的那一个的道理。事实证明，俄亥俄取各种预测数字的平均数得到的估计数是十分精确的。

有时各种不同的预测太多，对于政策分析人员和决策者来讲不免感到眼花缭乱，无所适从。我们再来看另一个俄亥俄州的例子。州与联邦给社区的资助，常常以人口的多少和贫困的程度为根据来发放。贫困人口越多，需要外界的资助就越多。有鉴于此，地方组织、社区所在地政府、行动团体、非营利组织等纷纷进行各种预测，以期能最大限度地从上级政府得到资助。所有这样的预测不仅很不科学，而且也很难管理和控制，无任何精确性可言。正因如此，州政府在人口预测问题上遭到了强烈批评。不仅如此，有些地区，因为无力进行或购买本地区的竞争性人口预测，而被排斥在资助范围之外。如果我们无法去掉预测数字中的水分，那么决策者可以建立一个特殊的数据中心，发布州内所有地区的官方人口数字。即使可能有其他来源的更好的预测数字，他们也应该这

样做。

法则4:寻找转折点

即使是很有经验的预测人员,也可能会犯两种普遍的错误。

错误1:假定过去存在的趋势同样存在于未来

一般来讲,过去是未来的可靠的预测因子,但并非总是这样。那些只是由过去推及未来的预测是很危险的(*America Extrapolated*, 1992)。让我们考察一下来自俄亥俄州立大学(Ohio State University (OSU))的例子。在20世纪60年代后期,俄亥俄州立大学的管理人员发现,在过去的10年间,注册的学生人数迅速增长,校园中的住房人满为患。研究人员以注册学生的年增长率为根据,推断70年代和80年代的注册学生数,认为需要新建能容纳10 000人的宿舍。于是能容纳这么多甚至更多学生的宿舍建起来了。而在预测的宿舍需求的高峰年,注册学生的人数却急剧下降。它迫使俄亥俄州立大学将原定作为宿舍的用房都改做了办公室。对这一问题心存疑虑的人们以为这是学校的行政当局有计划地改善办公条件而采取的举措。而实际上造成这一问题的真正原因在于,研究人员没有考虑生育高峰这一事实。也就是说,宿舍的需求是由在生育高峰出生的婴儿注册入学造成的。而在生育高峰之后,则是生育的低谷。那一时期出生的年轻人大大少于生育高峰年出生的年轻人。如果研究者将注册入学的学生按年龄分组,然后再来看变化趋势,他们就会发现转折点。关键在于,永远也不要忘记去寻找转折点。

错误2:假定世界是线性的

第二种普遍会犯的错误与上面提到的例子有关(*America Extrapolated*, 1992)。预测人员常常假定世界是线性的。确切地讲,

这种假定认为总的变化趋势总是呈直线型的。即使在任何给定的数据已经显示变化趋势是围绕总趋势上下波动的，预测人员还仍然认为总趋势是线性的。线性固然会使预测者及分析人员和决策者的生活变得轻松，然而令人遗憾的是，与政策密切相关的世界却并非线性的。

分析人员之所以坚持假定世界是线性的一个原因是，他们学过的软件都是用于线性模型的。另一个原因则是，非线性模型涉及的高深数学知识超出了许多分析人员掌握的知识和技能的范围。而非线性模型一般都难以向外行，甚至社会科学家进行通俗易懂的解释。政策分析人员必须具备超越线性模型的能力，以便在分析需要或线性模型有犯错误的危险时，使用非线性模型。

法则 5：用预期的数据监控预测

预测必须精确。而达到这一目的方法之一是，在实际数据可资利用时，连续不断地对预测结果进行评估。我们可以用真实的数据，在确有实际需要时，对模型进行评估和修正。而连续不断的监控，使决策者能在发现预测结果不甚精确时改变原定的方针。

连续不断的监控也许比较困难。预测模型之所以都很复杂，不仅是因为它们涉及的数学知识和计算方法都很复杂，还因为它们涉及很多与人有关的因素。从事模型建立和分析的技术人员，在工作中都乐于将它们定型，而将没有解决的问题，或比较深奥的问题留给后来者。正因为如此，在实际工作中这样的现象普遍存在，那就是某一模型的研发和使用会因为一个技术人员离开预测组织而中止。于是，对那些要承担建模任务的组织而言，最重要的事情是对自己的员工进行交叉培训，以保证总是会有人知道如何使用和更新各种模型。

治疗方案一旦选定之后,无论病人能否痊愈,大多数医生都会就病情在今后发展的可能性对病人做一些交待。政策分析人员也必须为决策者提供类似的服务。政治家需要知道他们对自己的政策可抱什么期望。再者,同医生一样,政策分析人员必须以在诊断和治疗过程中发现的各种迹象和症状为依据,预言政策实施的结果。不仅如此,所有递交或可资利用的信息并不相同。不同的预测方法对数据和信息的要求也各不相同,得出的预测结果也有所差异。正如分析人员必须善于区别和筛选各种迹象和症状、竞争假设和备择方案那样,他们也必须从诸多的预测信息中去伪存真。政策分析人员在对用于预测的数据的质量进行评估时,必须考虑到数据的年代、来源和可靠性等各个方面。他们应该使用尽可能多的预测方法,以去除不同方法所固有的偏倚。他们要寻找的是不同预测结果的收敛点,而非分歧。他们应试图取不同预测结果的平均数,除非某一预测结果明显优于其他预测结果。对于包括医生在内的所有分析人员而言,预测的关键是确定转折点——趋势在何处变得更有利或更不利。而需要我们加倍注意的是,不要轻易做从过去推及未来的简单推论。在政策领域,大多数情况都不可以这样做。

可否为发展战略预测目标产业?

大多数州市两级政府都非常谨慎地管理和使用自己少量的发展预算。他们的做法是瞄准那些被认为具有最大潜力的企业和产业,并把它们作为样板帮助它们确定自己的发展目标(同时参见, Krikelas, 1992; Mills, 1993)。两种最为常见的目标企业是成长中的企业,以及

那些产品销售到外地或可换回本地区需要的进口物品的企业或公司。

这些目标企业对经济发展至关重要,但是试图足够精确地找到目标企业而产生的州或市的研究项目,却不恰当地使用了预测模型。因为发展过程是如此的复杂,而分析方法却是如此的不精确(且不论以另一个企业或部门的开支来补贴某一企业或部门并非人们所愿这一点)。

大多数的州或市的目标产业似乎都有良好的发展前景,无论是因为州或市的地方性资源与企业需求相配,还是因为企业在地区或全国范围内迅猛发展(South Carolina Legislature, 1985)。《南卡罗来纳司法》(*South Carolina Legislature*)对树立目标企业的典型程序做了描述:

> **根据经济发展专家和有关人员的意见,在确定将哪一个企业作为目标企业的过程中,(州)发展署必须确认:①哪些企业正在发展之中;②发展中企业的需求或选址标准;③州拥有的资源;④州的发展目标。在搜集到这些资料之后,发展署再确定哪些发展中的企业,它们的选址标准与州的资源和发展目标最相配。随着经济条件和州的需求的变化,特定的目标企业类型的名单也应随之更新。(p.2)**

尽管在理论上很有吸引力,但选定目标产业的做法在实际上却是行不通的。经济模型无法精确地确定任何产业,因为模型和数据过于粗糙,而将产业与州的资源匹配的做法,无法说明哪些产业宜于作为州的项目。如果我们可以用计量经济学的方法来确定在将来有发展前途的产业,那么那些握有大量资源的金融机构的投资者将会首先使用它们。但是迄今为止,还没有任何经验方法能为我们提供诸如此类足够可靠的预测。一组根据经济统计数字确定的目标产业不足以成为我们配置发展资源的指南。

根据公开出版的数据确定营业增长情况和产业地理位置不是很可靠。即使在州这一层次,可资利用的数据也相对较少,与相关因素有关的数据只不过数百个而已,且只涉及为数不多的几个不

同的产业。这些数据只涵盖了不到一半的职业和远远不足一半的纯粹的新职业。市一级的数据则更加缺乏。即使在那些有可资利用的产业范围数据的地区,为产业招聘人员所需要的整个产业的概要也常常会发生误导,因为产业中不同公司之间的生产技术和发展战略存在的差别非常大。

在想尽一切办法试图为纽约市确定有发展前途的产业之后,兰德公司的研究人员发现他们的模型没有一个可以做到这一点。他们还发现,在做这一类研究时,回顾性方法优于随机选择法(RAND Corporation, 1975)。近来,兰德公司的其他研究人员发现了某些部门统计指标。这些指标可以统计哪些部门最可能在地区内扩展。他们发现那些含小部分或大部分当地用工的部门比那些全国性用工的部门更有可能在地区内发展(RAND Corporation, 1983)。然而他们发现的方法是高度加总性的,因此并不能确定究竟哪些产业将会对州和市的发展有推动作用。

即使一个对当地有发展前途的产业的精确预测,也无法预见这些产业可能会对公共政策产生什么样的反应。这些公共政策包括程式化培训项目、地点的准备、减免税收或低息贷款等。我们不可能将计量经济学的分析结果作为制订战略发展目标的根据。

预测虽然是一种不够精确的科学,但对于政策分析而言,却是不可或缺的。决策者对它寄予厚望。大多数备择政策的结果的分析是前瞻性的。可供我们选择的分析方法可谓名目繁多,但就是否适合我们预测的目的而言,每种方法各有长短。分析者应该坚决摒弃那些诸如预测目标发展产业那样的错误思想,因为这些貌似非常精确的经济模型,实际上无科学性可言。迄今为止,既没有人打算用其他的方法来取代经济预测,也没有任何其他的学科在这一方面已经超过经济学。实际上,经济学家以往有关确定将对未来有重要影响的因素工作并非一无是处。他们试图找到发挥这些因素的长处的最佳途径,但这些工作似乎都是徒劳无益的。



6

评 估

Evaluation

法则 1: 量度项目的执行情况

法则 2:清楚地阐述目标

法则 3:建立测量项目进展的尺度

法则 4:创造圆满完成项目规定目标的激励机制

法则 5:估计可能遇到的抵制

法则 6:对评估者进行评估

小 结

个案研究

许多的政策分析都是通过监控或评估现存的项目进行的。手头进行的项目之所以失败或未曾达到预期的结果,常常是因为那些项目都是一些新建的项目。这些匆忙建立的项目有:因很多怒气冲冲的许可证申请者而建立的环境政策调整项目,因毕业生找不到工作而建立的对某技术学院的教学进行评估的项目,以及对一个出现了很高拖欠率的小型企业贷款项目进行评估的项目等。相反,那些成功的项目都会为我们提供处理目前发生的问题的非常有用的摹本。这样的项目有:将公共服务实施承包出去,以提高使用率和减少费用;用某些激励机制改进经营管理人员的工作,或降低罪犯的累犯率等。

医生监视病人病情的变化状况,以了解实施的治疗是否有效。而对于那些异常病例的监视尤其重要。这样的病例包括最初的诊断不是很确定和病情趋于恶化等。证实原诊断是否正确、检查治疗是否有效、确保病人能遵医嘱和提高医生诊断能力的唯一途径就是对病人进行监视。

对公共政策的系统和无偏的监视可谓凤毛麟角。有关机构在这方面所做的工作很不深入,很少能提供高质量管理需要的基本信息(e. g. , Barnekov & Hart, 1993; GAO, 1995; Weiwal et al. , 1995)。因此政策分析人员需要对项目进行监视,以避免令人不快的事情的发生,如工程或项目因质量太差而导致立法机关拒绝预算拨款,或将劣迹在媒体曝光以儆效尤等。分析人员还必须做前瞻性的评估,以确定各个不同选项的优劣。这些工作需要使用不同的方法:监视需要政策分析人员建立一系列步骤来获取正规和可靠的指标,以测量项目执行情况的好坏。而前瞻性评估则要求分析人员对一个项目的成本和效益做出预算。下面我们将对这两个问题分别展开讨论。

最后,决策制订者还需要对决策过程本身进行评估。决策者必须保证自己的工作人员能有条不紊地解决遇到的各种问题——他们是否能快速而有效地处理各种重大问题?我们将在本章的最后一节介绍这一问题。

资料6.1

输出:某一组织生产或递交的东西,例如从某一院校毕业的学生、受过训练的焊接工、组装完成的汽车的清单(car titles completed)、颁发驾驶执照、栽种的树木或提供意见的人等。

输入:某一组织用来生产或递交一种产品或服务的东西,如客户、病人、工作人员、供应品、楼房、设备和金钱等。

结果:某组织生产或递交的东西的结果,即产品或服务,无论其是否合乎预想。包括那些受过培训项目培训的人找到了稳定的工作,得到了比较适当的报酬;那些完成阅读能力补习班学习的人,阅读水平达到了一定程度;或为企业提供技术支持的项目降低了企业破产率等。

法则1:量度项目的执行情况

我们对公共项目的各种情况了解得很多。这些情况包括物品和服务设施的支出、受服务的人数等。有时常常还会包括顾客的特性、消费物品和服务项目的总数等。但是我们对公共项目实际运行情况究竟如何却知之不多。

对许多公共项目而言,结果的量度比输出或输入更加困难。而我们也很少需要诸如这样的量度。机构的管理人员并不需要每一季度都阅读盈利和亏损报告,而立法人员也并非随时随地都有必要了解他们的项目是否成功。因此,决策者监视为数不多的项目是定期或系统的。

但是执行情况的量度使项目管理者得以确定项目进展如何:某一实验项目是否应在全州范围内推广?新任命的管理人员是否称职?下一年的预算是否应将资源转移到其他项目或其他不同的办公室?项目承担人接受哪一个地方办公室的指令?

执行情况量度对决策者而言,未必如同对项目管理者那样有价值。它们可以指出哪些方法解决问题的效率最高:福利制度提供的福利、补习班或资助安置项目哪一种对长期贫困者的脱贫更

有帮助?什么样的市中心学校能降低退学率?什么样的措施对新企业更有帮助,是财政资助,还是技术支持?

而定期的执行情况量度可以防患于未然——可以在问题出现在地方新闻中之前发现它们。推选的官员可以通过定期检查项目对其客户的服务质量减少那些令人难堪的问题出现的可能性,更加专注于按照既定的日程,推进政策的进展。

但是最为重要的是,执行情况量度对项目打算提供服务的人有所帮助。如果尚未安置的工人知道这些培训项目是如何安置毕业生的工作的,那么他们就能对自己将来从事的工作做出明智的选择。一个可以在各种项目之间进行选择的受过教育的消费者,是最负责任和最得力的项目实施者。

在许多公职人员看来,项目未能被认真负责地执行这样的说法似乎是不可思议的。如果它们未曾被认真负责地执行,那么在纸上记录的证明项目的开支很少、成绩很大,或租赁率很高的记载又做何解释呢?纸上的记载有可能如此,但会计账目不能说明一切。所有的公共管理人员都必须不断地公开发表他们的工作报告,报告的内容包括公众钱财的支出是否符合许多参与者的要求,需要特别注意的数字有:教学用时、教师的资质和使用的教材等。在课堂上,教师花在板书上的时间经常大大多于教导他们的学生的时间。彼得·贾克(Peter Drucker, 1964)说:"这就是我们所谓的管理,它的存在就意味着人们做起事来更困难。"(p. 6)

依法开支并不等于有效地开支。很少有州编辑出版的数据可以证明学生是否学习了、学到的东西有多少以及学到的东西是否有助于他们从事某项工作或进一步深造。

我们判断项目是否切实执行的依据是它们是否按规定的细则实施,而不是看结果是否表明人们因参与其中而使境况有所改善。

收集项目执行情况的数据必须作为项目的中心工作,而不是应景的工作。它必须作为一项制度,而不是在司法机关、州或联邦资助机构的审计人员提出要求时才临时抓一下。有关机构已经具备的十分完备的数据库和便携式计算机具有的数据处理功能,使

所有的项目都可以建立起自己的信息管理系统，并对它们进行有效的管理，及时地向经营者、决策者和客户提供有用的信息。

我们并不是想证明执行情况的量度是一件轻而易举的事，我们也不认为执行情况的量度是可以做到尽善尽美的。我们甚至也不认为执行情况的量度将会变得简单易行。我们想要指出的是，如果没有系统的执行情况的量度，我们就永远也无法从实际经验中学到更多的东西。

错误的执行情况量度可能比，且已经比完全没有量度更有害。大多数项目管理人员都想尽一切办法来编造好数字，特别是在他们认为这些“好”数字能使他们在下个财政年度的预算更大，或使他们的工作得到他们服务的社区的认可时，会更加不遗余力。

资料6.2　目标与目标陈述

目标：概述某一组织在将来某一时间要完成的任务，如减少某一地区的贫困人口、教儿童阅读、培训电焊工等。

目标陈述：具体的陈述，设计一套特定的量度指标，以确定预定的目标是否达到。这些目标可以是将收入位于联邦贫困警戒线以下的人口，在今后的12个月中减少50%；在校的400名高中生的阅读成绩，在若干年内，从州阅读能力考试一级提高到十二或十二级以上；或在职业培训学校注册的学生，在完成6个月的学习之后，将有50%通过州焊接工执照考试等。

如果没有执行情况量度指标，经理人员的管理不免有一定的盲目性，决策者也无法了解项目究竟是否有效，客户也无从知道他们是否得到了最好的服务。要建立一个有效的执行情况的量度体系，决策者必须回答以下四个方面的问题：

(1)项目的目标是否阐述清楚？哪一类群体是项目计划服务的对象？项目准备如何为他们服务？

(2)如何才能更好地测量目标实现的情况？什么是更好地测量这些目标是否达到的变量？为了使撰写定期报告的费用比较合理，可供我们使用的数据来源是什么？

(3)如何才能使项目经理者有达到目标的主动性?假如目标达到的时候,有关机构能得到一笔可自由支配的资金,这些机构的经理人员是否就会主动提高项目执行的质量?

(4)什么人反对项目执行情况量度?在什么情况下有可能遭遇反对?没有人喜欢被人考查,尤其是在人们感觉挣得太少但干的却太多的时候。处理反对意见的最好方法是什么?

法则 2:清楚地阐述目标

尽管项目的目标通常在其授权的法律文件或宣布其建立的新闻稿的前言中已经做了阐述,但是这样的阐述往往语焉不详。建立项目执行情况的量度体系的首要任务是阐述建立一套与项目目标完全一致的操作规程,使目标具有可操作性。

一个项目在得到立法或行政批复,需要实际实施时,其原来简要地阐述的目的一般都会变得有些含混不清。而与之利益相关的人们则常常把它作出对自己有利的解释,使项目服务的人口和应具备的那些功能不能如最初的发起者所愿。通常在二者之间必须有所折中。所以说折中就是进行政治决策。

在芝加哥的政客们的口中,公共项目变成了"凯撒之妻*——公共项目变成了能满足所有人的各种需要**"。例如,某一个州确定它们的经济战略发展目标是"实现州的充分就业(未作定义),每一个希望工作,或者需要工作的人都可以得到一份工资相当于最低生活标准的工作,且州的劳动力总数将能满足雇主对当前和今后的劳动力的需求。"这一雄心勃勃的目标被分解成 24 项未分轻

* 指不容怀疑的人——译者注。

** 其英文"all things to all people"来自"all things to all men",意为八面玲珑,尽力讨好所有的人——译者注。

重缓急的具体任务。与整个州的经济条件的转变相比，州的各种项目的影响相对还是比较小的，所以诸如这样的目标陈述对那些试图量度项目的战略效果的那些人来讲，并无直接的指导作用。我们必须进一步澄清，实现项目实际目标的战略究竟是什么？它们究竟享有什么样的优先权？

即使是那些重点关注的目标，彼此之间也会存在一些不一致的地方。州级发展项目往往会面临双重目标——既要"创造新的就业机会"，又要"采用高新的生产工具"。而新的技术一般都比较节省劳动力。在两个目标彼此冲突时，哪一个有优先权？州的企业园区项目也有类似情况发生。州政府在经济不景气的地区建立企业园区的目的在于吸引企业到那些地区投资，进而为贫困的人们创造就业的机会。然而，州政府为企业主提供的资金激励，其产生的影响是使他们更多地依赖于机械和更少地依赖于人力。

许多公共政策项目抓到的客户数足以建立立法的支持，但对于专用项目资源来讲，客户数量却过于庞大。州立的培训项目，预算不到二百万美元。项目所要帮助的对象包括需要转换工作的农民、有待安排工作的家庭主妇和辍学的高中生等。试问在这些不同的群体中，项目预算应该如何分配？

回答诸如这样的问题并不是一件容易的事。但是只要决策者的确想要解决这些问题，他们就可能给项目管理者提供一些有价值的信息。而如果我们的确希望问题得到解决，那么我们就必须清楚地表达我们自己的要求是什么。

法则 3：建立测量项目进展的尺度

公共项目的目的是多种多样的。从降低在校少女的怀孕率到培训待业工人、解救瘾君子、创造就业机会，以及安排从事无津贴工作者的福利都可以是公共项目的目的。与这些目标有关的执行情况的量度虽然永远也不可能做到尽善尽美，但是，对于几乎所有

这样的目标,与之有关的信息都可以使我们得以对它们进行近似的量度。分析人员把量度依照的某种标准,如在其他州进行的项目,或本州的竞争性项目叫做基准(benchmarking)

例如,许多项目与人们在进入劳动力市场时遇到的各种问题有关。各州的有关部门已经通过失业保险系统(unemployment insurance ,UI)对劳动力市场经历的诸如这样的情况进行跟踪。为了确定 UI 是否恰当,各州的有关部门对所有在业人员的就业和收入情况进行监控,通过他们的社会保险号码对他们加以认证。尽管个人的数据是不能公开的,但是有关文件却可以被用于确认那些通过某一项目的人的工作经验。

亚利桑那州进行过一项实验,即公布后二次培训项目(postsecondary training program)毕业生的安置率和收入。该项目只进行了一年——1987 年。那一年该州正处在州长埃文·米切姆(Evan Meachem)被弹劾,州基金被立法机构叫停之前的混乱状态中。该州每一个后二次培训机构都被要求提供一份毕业生的社会保险号清单。一个建在北亚利桑那大学的专门的中心对这些数据进行了处理,并编辑出版了一个报告。该报告公布了每一个后二次培训机构中,每一个毕业生人数在 25 个以上的班的平均安置率和平均收入。该项实验并未跟踪调查那些已在外州的毕业生,但登录在州有关文件中的毕业生人数,已经超过毕业生总数的 90% 。

这一项目的费用是很低的——州经济保险局汇集了已存的信息资源,我们只需用后二次培训机构提供的数据与之匹配即可。同时,我们还发现这些数据在作为经济保险局已经出版的经济指标之外,还有其他的用处。

这些数据远比试图用邮件或电话与毕业生联系得到的数据可靠, 因为能联系上的毕业生不足 15% ,而职业机构提供的有关安置的大多数统计数字基本上来自于毕业生的邮件或电话的联系。而对于学校来讲,提供毕业生的社会保险号远比与毕业生本人联系简单得多。

在设计执行情况的量度时,我们总是力图使它们尽可能地全

面一些。在大多数情况下,我们都力图使设计的量度能确定培训是否对受培训的人有益,例如我们力图发现他们是否使用在培训项目中学到的技能。但是要做到这一点,我们必须将培训项目设置的课程,与劳动统计局定义的1 100个职业分类一一相配。而在科学技术日新月异的今天,职业的种类越来越多,这样的匹配谈何容易。即使我们只用设定的1 100种职业,每一种职业需要的也并非一种单一的技能,而是一个技能群。而将各种专业需要的技能群,与培训的技能相匹配几乎是不可能的。须知,在职业分类中,训狮手与兽医同属一种职业类别。

毕业证书所含的价值的最好量度是雇主愿意为之支付的酬金,以及毕业生在工作岗位上持续的时间。例如,当一些金融机构改而采用计算机系统时,他们就会雇佣越来越多的编程员和操作员。然而,有些故意回避联邦培训的计算机专家则喜欢那些有比较强的通讯技能的人。他们的理由是,编程能力的在岗培训,远比通讯能力容易。因此,这并不意味着那些通讯方面的毕业生不适合这样的工作,或他们受到的训练是无关紧要的。

法则4:创造圆满完成项目规定目标的激励机制

决不要对人们说应该怎样去做。应该对他们说,希望他们去做什么。而人们的聪明才智将会令你惊讶不已。

——General George S. Patton, *The Patton Papers* (1974)

量度执行情况是更好地执行项目的第一步。它既可以帮助决策者提高资金分配的效度,也可以帮助有关部门的管理人员了解项目是否达到了预期的结果,或所有地方上办公机构在执行项目时是否同样有效。

但是,决策者必须清醒,草率从事的公共政策执行情况量度,将会改变项目的发展方向。管理人员的行为一旦被量度,他们便

会想方设法去提高自己的考试得分,即量度得分,以期自己能争取到更多的预算,或更多的工作人员。执行情况量度存在一个可能的缺陷:在为满足量度的目的对资源进行重新配置时,有关机构有可能降低他们原来对未量度目的的满足程度。

依据联邦职业培训合作参与法案(Federal Job Training Partnership Act, JTPA)资助进行的活动便是一个明证。这一系统开创了严格的执行情况量度标准的先河。法案把低廉的就业安置费用设置为主要的目标,明确反对地方机构为就业设置障碍,或为受训者提供过深的教育或培训课程。在该法案颁发之前,执行的是充分就业和培训法案(Comprehensive Employment and Training Act, CETA),那时,在所有该法案的服务对象中,只有11%得到了工作安置方面的援助。而在JTPA系统下,34%的服务对象在寻找工作的过程中得到了帮助,但是都未经课堂培训或补习教育。

避免诸如这样我们所不希望看到的结果出现的唯一方法是,在选择执行情况量度时,规范机构的行为(game agency behavior)。我们来考虑一下这样一个问题:一个正处在为达到被量度目的而身负高度压力的经营者,其行为是否有可能对未量度的目的产生危害。例如,JTPA的决策者可以预先想到各种弄虚作假的行为,如报喜不报忧(creaming)或难对已安置的人予以特别的关注和激励等。手段可能有:把达到普通教育水平(GED——general educational development)或提高阅读水平计作我们所希望的结果,或瞒报未能达到7级阅读水平的那些人的安置费用等。最为重要的是,我们可以用季度报表进行监控,以判断项目是否做到了为比例适当的不同层次的人服务。

用于地方机构中基金分配的一种显而易行的激励机制是将它与执行情况联系起来,而执行情况的好坏则以量度指标的测量结果为根据。这种方法虽然目前仍在探索之中,但已经有越来越多的州和社区开始引进这样的机制。例如,虽然现在已经没有任何州将职业培训基金的分配与安置率相联系,但仍有17个州收集安置率的数据用于项目的评估。例如,在弗罗里达,要求职业培训项

目必须达到70%的安置率。如果安置率3年没有改观,州政府就将中止对项目的资助。

有几个州给学校提供财政奖励,用于提高学生的考试成绩和降低辍学率。奖励以考试成绩提高的多少为依据,而不是整个考试成绩的高低为依据,以避免不适当处罚那些有很多贫困学生,或预算很少的学校。在全国范围内进行的教学改革中,一些最穷困的学校的教学条件和教学状况有了很大改善。执行情况量度不应偏向于已经很成功,或者获益很多的单位或个人。

还有一种存在更多争论的奖励机制,它允许客户在选择自己的服务机构时有更大的选择余地。例如,注册听课或培训的人可以享有某种项目选择的灵活性。有关过去的安置率和毕业生收入的信息可以帮助他们做出更为明智的决策。

法则5:估计可能遇到的抵制

可以想象,那些将要接受执行情况量度的人们并不总是对这样的检查持欢迎态度。美国审计署在这方面遇到的情况就是明证。在1997年的项目检查中,美国审计署发现,只有为数不多的机构严格地执行了1993年的政府执行法案(1993 Government Performance Act)。而该法案是联邦激励机制改革的主要成果(Barr, 1997)。而有些不同意见不仅是可以理解的,也是必须应该考虑采用的。但有些反对意见,则是对变迁的一种本能的抵制。

担心的问题1:在资源有限的前提下,我们做到了可以做到的最好的程度

所有的人都乐于认为自己的工作做到了可能达到的最好的程度。大多数人也许是这样。但是,是否有可能其他人在做我们所做的工作时效率更高呢?量度执行情况将会暴露现在采用的经营方法存在的不足。虽然我们需要进行的量度并不能使我们了解经

理人员在工作态度上存在的差异,但是它却给我们提供了一种能确定我们任命的经理是否能胜任分配给他们的任务的方法。

西部某州试图量度其受庇护作坊(sheltered workshops)项目的执行情况的例子,也许可以用来具体地阐述量度执行情况可能遇到的抵制问题。该项目的目的在于为谋自身发展的残疾客户(developmentally disabled client)在寻找私人职业方面提供帮助。某一顾问设计了一个简单的经理信息系统。该系统可以按月显示每一个作坊的私人贡献的税收的百分比。这样的信息是以报告的形式在系统中发布的,而它的用户都是那些与非盈利组织签订了建立谋求残疾人发展的受庇护作坊的那些县。

办得很差的作坊——经常是那些经营了很长时间,且用"通常的经营方式"提供服务的那些作坊。它们自然会对这样的系统持反对意见。为了实现使立法机关开展对系统的调查和顾问的审计,他们施展了自己的政治影响。他们争辩道,他们的责任远远超过只是简单地履行私人合同。他们最终成功地使这一系统停止运转,尽管那些比较小的,具有创新性的作坊强烈地支持这一思想。这些作坊吸引了更多的私人资助。

执行情况量度并不能替代那些项目运转所需要的管理技能。除了一般的管理规则之外,经理们还应具备对异常的情况具有敏感判断的能力。为了做到这一点,经理们需要定期得到反映项目运行情况的数据。工作的困难和巨大的压力并不表示项目不可能做得更好。

担心的问题2:执行情况量度并不反映项目的价值

公共管理人员反对执行情况量度的理由是,执行情况量度把复杂的日常职责简单化了:难道教师的工作可以简单地归结为提高学生的考试成绩、降低辍学率或提高学生寻找工作的热情吗?毋容置疑,答案是否定的。但是工作效率比较高的教师无疑会在这些方面做得比较好。然而,由于教师和学校管理人员强有力的游说,教育改革第一轮关注的问题集中在了提高教师的报酬、资格

认证和缩小每个班级的学生人数上。决策者很少为改进和完善以执行情况为依据的资助体制或以业绩为依据的报酬体制作出努力。

有几个州迫于压力而反对进行执行情况量度,并放宽对毕业要求和项目实施结果进行严格的量度。德克萨斯州的立法机构去除了州教师资格考试中的主科知识部分得分(subject knowledge section);阿拉巴马州的立法机构则放弃了它的教师梯级制(teacher career ladder);密苏里州的立法机关考虑取消一项向公众发布学生的学习成绩的法案;南达科他州州长任命的一帮教育主管和校长敦促修改有关法规,放宽对学校的监管,并取消南达科他州新建的质量较差的中学学生毕业的先决条件(Bennett, 1988)。

担心的问题3:数据不够精确

持反对意见的人还有一条理由是,他们有理由认为执行情况量度不够精确。毕业生职业安置项目的安置率通常都是根据一项邮寄问卷调查编辑的。而这样的调查一般都是在学生毕业之后几个月进行的,回收率一般都不足15%,因此不能代表全部毕业生:那些找不到工作的学生也许难以联系,或者虽然可以联系但他们却不愿填写问卷。根据印第安那州新的鉴定程序,该州的某一校区就有可能受到惩罚,因为它为少年母亲设立了专门的班级,每周上三天半的课。这样的项目带有惩罚的含义,它会导致有规则的高缺课率。

有些反对意见是在情在理的。因为量度终究不是尽善尽美的。因此,重要的问题在于建立一个体制,以保证能直接听取反对执行情况量度和使用执行情况量度的人的意见。例如在亚利桑那州,为了得到安置率量度的精确数据,特地在北亚利桑那州大学建立了一个专门的中心。该中心的委员会由职业技术主管、州政府的官员和大学的教员组成,其职责是对安置的概念加以定义并处理数据中发现的问题。由此产生的体制更易为人们所接受,因而更广泛地为人们所用。

担心的问题4:执行情况量度会导致弄虚作假

以人为对象的服务项目的经理一般都害怕对自己的执行情况进行检查。这种倾向很可能导致弄虚作假。为了提高安置率或增加服务的客户,经理们就会设法挑选那些最快就能毕业,或容易找到工作的人。尽管弄虚作假的倾向是不可避免的,但它却是可以制止的。具体的办法是仔细谨慎地确定项目规定的服务对象,或对某些服务比较困难,可能被作假的服务对象予以特别的关注。

担心的问题5:我们被管理得过于严格而无法把工作做得更好

如果项目经理和他们的工作人员只有很少的自由享受自己的成果的权力,那么他们就会对执行情况量度心生怨恨。当社会福利工作者必须依照繁琐的规则和条款行事时,他们可能很少会有时间为他们的服务对象找到工作。如果教师必须没完没了地按照令人厌烦的课程表一堂又一堂地讲课,那么他们就很少有改进教学内容和方法的余地。大多数州都试图将最好的东西纳入现行的管理体制。但是他们都忘记了需要把任务委派给能干的下属,并让他们继续做他们自己的工作。

只有把日常的管理工作分散化,量度执行情况的工作才会有意义。量度的目的在于判断项目执行的好坏,而不是它们遵守条款的好坏。更为明智的地方行政管理人员都会鼓励进行大胆的探索和试验。有些探索和试验成功了,有些却失败了。但是,不管怎么说,如果没有探索和试验,有关机构的工作将慢慢变得由毫无新意的项目和工作人员所主导。

在减少州政府对项目执行过程的监控,以加强地方有关部门对项目实施结果的责任性这一问题上,田纳西州州长拉马尔·亚历山大在1986年做了最为简洁的概括。在一次阐述50位州长对改进教育质量问题所持态度的新闻发布会上,他提出:"我们将减少行政控制,如果学校和校区能做的更好的话。"

执行情况报告系统是一种经营之道——一种在给雇员留有创

新的余地的同时，保持庞大的私营企业仍然能正常运转的经营之道。

担心的问题6：根本不会有人使用这些数据

改进公共管理的手法看似巧妙，但并非新的发明（Micklewait & Wooldridge, 1996）。零基准预算和以执行情况为基准的预算系统为公共管理领域内的专家所推崇。大多数在有关机构工作了相当长时间的地方管理人员，可能都会记得以前进行的几次试图提高工作效率的改革。在州长鲍勃·格雷厄姆（Bob Graham）的工作人员引进执行情况量度这一思想时，曾经遇到了许多官僚的反对。这些官僚在以前的管理体制下，花了许多时间填写各种表格，但这些表格得到的结果却永远也不会反映在机构的预算中。

这样的担心是可以理解的。任何执行情况测量系统给管理部门带来的消息都包括好消息和坏消息。有些项目和有些地方行政部门的量度结果不尽如人意。而那些新闻出版部门总是有办法得到季度报告，加之大多数报告总是倾向于报告坏消息，这就迫使行政管理部门编造一些能成为好消息的数字。如果他们的确这样做了，那么量度系统就没有达到原定的量度目标。

有鉴于此，我们认为执行情况量度的引进不可操之过急，必须一步一步来。执行情况量度的每一步，收集的信息都必须与执行情况的好坏的奖惩相连。格雷厄姆州长逐年增加项目目标已明确规定的机构和项目的数目。州长和他的工作人员与行政管理人员一起讨论季度报告。通过这样的方法，首席行政长官加强了对自己执行的项目的信心。

法则6：对评估者进行评估

但是……我们不要让自己高估经济问题的重要性，也不要因为其他意义更大和更长久的事物而不考虑其应有的必要

性。能处理这些问题的都应当是一些专家——如牙科医生那样的专家。如果经济学家能设法把自己与牙医等量齐观,做一个谦虚谨慎和胜任的人,那就太好了。

——John Maynard Keynes, *Essays in Persuasion* (1933)

监控不仅应该应用于政策的实施过程,也应该应用于它的制订过程。了解决策者的工作人员如何工作是很重要的:收集的数据是否正确?诊断是否对路?治疗方案的选择是否建立在广泛的调查研究基础上?是否在操作层面上反映了决策者对不同问题的优先权的考虑?

推选的政策部门或任命的官员经手的每一个问题都应在一个问题处理卷宗(issue treatment file)中进行全方位的跟踪。这是对政策制订的工作人员进行监控的主要手段。这一方式对那些希望以一种对决策者最有用的方式为他们提供信息的学者同样也非常有用。

在过去的数年中,政府和医学界经历了一个很大的转变——对政策和治疗的评价所采用的成果量度指标,以已经建立的一组目标和目的为依据,而不是以投入和成果本身为依据。在医学界,医生们创立了病人管理策略,用它来指导整个治疗,然后再对治疗结果是否达到预期的目标,如病人是否痊愈、生活质量是否改善、疼痛是否减轻,或干预是否见效等进行评估。无独有偶,政策分析人员必须考虑政策干预是否起作用,而不是项目投入了多少钱或资源,以及项目的产出是多大。为了使评估更有效,它必须贯穿于所有的项目和政策,它也必须被决策者、政策制订者和下属工作人员广泛接受。同时,它也必须可以被普遍报告的结果量度。在评估过程中,决策者必须在认真监控项目和政策评估的同时,对评估者进行监控。

个案1:量度俄勒冈和明尼苏达的政策成果

俄勒冈和明尼苏达州十多年前就开始为它们州设定特定的量度目标,并且小心谨慎地监控量度实施的过程。它们设定的这种量度方式,现在在其他州广为应用。

鉴于俄勒冈原有的基准不再适用于该州的发展战略需要,俄勒冈州发展委员会,一群公共或私人社区的领袖,设计了第一个基准。在基准的设计过程中,他们召开了12个州级会议,参阅了来自200个以上的团体和组织的书面意见。它依据的假定是"如果俄勒冈人都十分清楚自己要达到的目标,并能团结一致共同为实现这一目标而奋斗,俄勒冈将遇到通向美好未来的最好时机"(Oregon Progress Board, 1982)。

委员会推荐的基准最后终于为司法机关所批准。这些基准总共有160项,它们将用于量度该州发展项目的执行情况,共涉及三个方面的目标:优秀的个人、高质量的生活和充满活力的多种经济。其中17个量度指标被确定为短期的引导性基准,它们与委员会在5年之内便迫不及待想看到成效的、万分紧急的问题有关。这些问题包括降低少女怀孕率、增加职业培训项目的注册人数、扩大基本医疗保险的范围和减除工人的补偿费用等。

更高层次的13个基准则被列为俄勒冈州的活力和健康状况的最基本和持久的量度基准。这些量度指标包括提高学生的基本技能、降低犯罪率和将俄勒冈的人均收入提高到美国平均水平。

为了与俄勒冈的项目保持一致,明尼苏达也建立了自己的里程碑。报告的草稿不是像俄勒冈那样由一个单独的组织准备,而是由州的计划部门准备。全州的各种团体和民众,经过了反复的讨论,表达了自己对未来的憧憬。那就是建立人道的社区、保持完

好的自然环境、高效和公正的经济制度、有创造精神的公民和一个有代表性的、高效的政府。明尼苏达人未来要到的目标总共有27个,包罗万象,从“我们的孩子将不会再生活在贫困之中”,到“政府将变得更有效率”,不一而足。设立的专门的量度指标共有103项,分别与每个目标相对应。从“在2020年,将生活在贫困中的儿童降到3%”,到“使州、市两级政府的雇员数,从每10 000人口1人,提高到每480人口1人”(State Planning Office, 1983),名目繁多。成千上万份报告草稿连同问卷寄到了有关团体和个人的手中。

个案2:佛罗里达的政策问责系统

尽管州的有关机构的政策都由州长负责制订,但是大多数州长都缺乏系统的信息,使他们能够了解自己制订的政策是否得到了贯彻执行,或自己任命的官员是否将自己的机构管理得井井有条。正因为这样,那些别有用心的战略推销者,或晨报记者便有机可乘,得以将有关机构管理不善或恶劣作用大肆宣染。

在州长鲍勃·格雷厄姆当政期间,佛罗里达建立了一种问责系统。该系统允许州长的工作人员对有关机构的执行情况进行监督,并鼓励有关机构提高自己的办事能力。该系统为每一机构分别设立了具体目标,并按季对机构领导进行检查。该系统假设预算是州长手中独有的,推动政策执行的最重要的资源。问责系统将使计划和预算的职责从行政管理部门转移到州长的行政办公室成为可能。

建立该系统的第一步是明确地规定涉及所有政策领域的政策优先权。有关机构必须将这些明确规定的优先权转译成自己执行的项目要达到的具体和可测量的目标。作为1981年预算制订程序的一个组成部分,有关机构设计制订了与预算相连的项目执行情况的量度指标,并把它作为预算要求的附带条件。但结果却不尽人意,因为机构的工作人员抵制这一命令。工作人员对信息管理系统都不熟悉,而直到那一年为止,都没有与之相关的具体政策

可以提供建立量度指标所需要的基准。许多项目的专业人员和经理都把定量的成果量度视为对自己的决策自由和机构的整体性的威胁。而且,机构的工作人员都对以前行政机关或司法部门的决策者进行过的科学管理方面的尝试仍然记忆犹新。

考虑到这些情况,格雷厄姆州长要求计划和预算部门与每一机构,就执行情况方面的量度问题分别进行磋商。而这样的磋商不包括那些州长认为有高优先权的项目,这些项目约占机构进行的所有项目的5%。

在这一过程中的第一年,大多数磋商的量度都与机构以前使用的工作量度不同。在第二年,所有参与机构中的半数左右取得了扎实的成果,于是开始把协议的执行情况量度引进了他们自己有高度优先权的项目领域。最后,在第三年,所有经州长批准的量度,它们占所有使用过的量度指标的2/3以上,均被用于各有关部门的工作效率的评估,评估结果都比较精确。



7 斟酌报告的内容

Figuring Out What to Say

将三军者未必良将，多谋者也未必智者。

——Sebastein Chamfort, *Maxims par Chamfort*（1805/1966）

在分析人员试图对其了解的情况进行概括的时候，他们将面临两难的处境。尽管我们希望他们撰写的报告能含有很多的数据和复杂的方法，但是我们并不希望多到和复杂到他们自己主观认为的人们所需要的那样的程度。很少有推选或任命的必须做最后决策的官员能完全理解政策分析人员所做的全部工作。也正因为如此，他们才需要聘用专家。

但是，分析人员怎样才能以一种决策者能够理解和使用的方式，将自己的分析结果转达给决策者呢？首先，他们必须做到既简明扼要，但又不致遗漏那些重要和常常是难以明确表达的发现。决策者无法了解报告的全部细节，但他们不希望因此而做出错误的建议。决策者的办公桌上的材料堆积如山，他们不可能像分析人员所希望的那样，在上面花费太多的时间，了解手头材料的细枝末节。分析人员必须同时担当起双重责任，既当作家又当编辑——必须随时准备在某些问题成为争取大多数，保证某一政策措施能在立法或行政程序中得到通过的关键时刻，提供进一步的信息。曾在上世纪 60 年代担任过国防部顾问的阿兰·恩多芬（Alain Enthoven ,1974）给我们以这样的忠告："通常政策建议都不如分析人员的报告内容那样有价值和有趣，问题的由来、精心创造或设计的各种备择方案、收集和评估的数据、使用的标准……那些上佳的分析，都把重点放在哪些假定、初始判断和评价将得出怎样的结论，以及怎样得出这样的结论上。"（p. 25）

有助于分析人员确定决策者肯定需要了解什么，和什么可以暂不报告的法则有七条。

法则 1：要分析政策而不是政治

经济学问题并无明显的边界，它经常与政治学、社会学和道德规范问题水乳交融，难以截然区分。甚至我们可以毫不夸张地说，每一个经济学问题的最终答案都涉及某一其他领

域的知识。

——Kenneth Boulding, *The Impact of the Social Sciences* (1966b, p.56)

分析人员应该阐述自己对正在考虑的政策问题的认识,但又要避免论及政治。无论政治问题是如何诱人,分析人员都不要过多考虑有关公众对各种备择方案的反应将会是什么,或政策应该如何被推销这样一些问题。分析人员应该重点关注的领域是政策而不是政治。政策分析人员并不管理和领导任何部门。承担管理和领导责任的是决策者,至少在公众的眼里是这样。决策者对公众的观点是敏感的,或者至少是对他们负有直接责任的。

决策者有时会要求分析人员谈谈他们的观点,或提出一些建议,但这样的任务对于分析人员来讲是次要的。他们的主要任务是对问题做出客观的诊断和考察各种备择的处方。在涉足政治问题时,分析人员务必备加小心,因为他们的专长在其他领域。利昂·凯泽林(Leon Keyserling),杜鲁门(Truman)总统的经济顾问委员会主席,建议杜鲁门总统采取一项他认为是一个极佳的政治手段的措施,他说道:"不要去教你的祖母怎样嘬鸡蛋"(Verdier, 1984, p. 424)。政策分析人员必须认识到他们的客户在做决定时,要考虑的问题很多,而技术分析的结果只是其中的一部分而已。即使决策与分析的结果相违背,也不能因此而贬低分析人员,或他们所做的分析的价值。对分析人员的最好的忠告是不要从个人的角度去考虑问题。

专家和决策者之间关系的建立,其过程是缓慢的。因为大多数决策者毕竟都缺乏能对专家的工作很快做出判断的专业知识(Hamilton, 1992)。无独有偶,专家也同样对决策的具体政治环境知之甚少。决策者要找到一些方法,以测试可能成为顾问人选的专家的价值和才能。这些测试方法完全不同于那些用于判断专家的学术水平的方法。决策者希望了解专家的建议是否切实可行和存在什么争议。记住,如果决策者是选举的,那么他们必须向委托

机构阐明他们的决策的根据,如果他们是任命的,那么他们则必须对他们的工作人员阐明他们的决策的根据。专家是很有名望还是只是无名之辈(Hamilton, 1992)?如果专家在自己的专业圈子内没有很高的名望,那么就可能对项目有不利影响——不论其分析做得如何出色。专家的身价是否与决策者的相配?专家经常过分强调自己的“科学客观性”——许多决策者了解专家常常也会隐藏自己个人目的或政治抱负。

决策者提出的与主体显然无关的问题,经常是有意而为的,其目的是为了收集一些间接的数据。那些对他人的评价漠然处之、对决策者授权的委托人不以为然,或对体制内的现实一无所知的专家,将会发现自己越来越难以深入地参与到决策过程中去。在大多数情况下,没有人会告诉他们,他们的建议没有达到决策者的要求——那些置身于政治的人很少会主动自断后路,除非迫不得已。

由此可见,专家和决策者的信任是通过非正式的测试建立起来的。专家的思想是逐渐地向政治领域渗透的,在这些思想具有创新性,且不为资助者所知时尤其如此。公开支持真正的创新的决策者要冒丧失权力和影响力的风险。通常,在那些思想在公共领域内被测试的时候,决策者都会在一旁观望等待。专家常常遇到这样的情况,一个在与决策者一对一的会见时得到过很大支持的问题,一旦在公众中出现了争论,便会被舍弃。

几乎所有的决策者都必须有一套推诿的本事———种故作不知地说他们从来都没有“100% 地支持过这一项目”的本事。在问题为强有力的对手左右时,他们便观望等待。并探问:反对这一思想所持的理由是什么?思想中隐藏的缺陷有没有暴露?德克萨斯立法机关的前发言人,将这一过程比作引火上身。任何一个宣传新思想的人都必须通过这一测试程序——尽管很少有人会告诉他们测试的规则是什么,即使最后的决策已经采用了他们的建议,情况也同样如此。但是决策者不能过分装傻充愣,这样会有丧失他人对他的信任的危险(参见 Clines, 1998)。

在决策者开始对专家有所信任时,他们便会听取他们的建议。但是,所谓顾问,顾名思义,其担当的角色只是解释者而已,不要去超越这一角色。

法则2:行文力求简明扼要

当然,专家完全可以像社会科学家那样思考问题,但是,如果他们希望并非科学家的听众聆听他们的高论,就不要像社会科学家那样讲话。决策者会带着怀疑的目光正确地看待用复杂的模型生产的产品。他们了解专家可以聘来得出任何结论。对某些任务来讲复杂的分析是必须的,例如要了解税收制度、增加福利或教育经费变更等对财政收入的影响,就必须做复杂的分析。但是数学模型必定会遗漏许多在决策者看来是非常重要的因素。分析和处理复杂的模型也许会有助于解决政策问题。在军事上流行这样一句格言:"保持简单拙朴(Keep it simple, stupid)"。这就是著名的KISS原理,简称亲吻(KISS)。

毋庸置疑,用常识得到的大致正确的结论胜过用复杂模型得到的完全错误的结论。社会科学家在未曾受困于数据策动的模型(data-driven model)时,却有可能受困于理论所要求的逻辑。不仅如此,他们也可能没有考虑到所谓的理论是否有助于我们理解客观生活。理论毕竟是建构的,因此有可能被十分自信地错误地建构。

赫伯特·斯坦(Herbert Stein,1972—1974年任尼克松总统的经济顾问委员会主席)说:"大多数对公共政策建议有用的经济学知识,其程度大致相当于导论性的本科生课程……经济学家对之知之不多,其他人,包括那些制订经济政策的政治家对于经济学的了解甚至比经济学家还少。"(Hamilton, 1992, p. 62)

经济学家手中有几件做政策分析的得力工具,但却常常无法对分析的结果做出明确的解释。有时,一个精心设计的类比可以

在表达复杂的问题过程中给我们以有力的帮助。经济学家埃德·凯恩(Ed Kane)是为数不多的预见到当年爆发的储蓄和借贷灾难的人之一。在描述政客们是如何允许将优先股发给股东作为红利,并逐步将这一数额上升到2 000 亿美元之巨这一问题时,他这样写道:

> 当选的政客的行为,好比聚餐会上那些没有资金支付饭店放在他们面前的账单的食客。他们在就餐之后仍在餐桌前僵持着,甚至又要了一两杯本来不想要的餐后酒,而不是与饭店商讨一个可行的付款方式。在他们品尝这些饮料时,其中某些就餐者也许正在企盼他们口袋中的彩票将会奇迹般地把他们从日见增长的债务中解救出来。(1989, p.34)

机会成本:这是一个与行动过程密切相关的概念,特指那些为采取最有价值的备择方案而使用的资源(包括决策所需的时间)。这一概念与人们直觉上等同于预算支出的成本这一概念有所冲突。与之有关的成本条目并不出现在预算中——例如,那种可以预见的在联邦或州的土地上收获的原木的价值是真实的成本。经济学家克利斯朵弗·莱曼和罗伯特·尼尔森(Christopher Leman & Robert Nelson ,1981)说过:"虽然美国林务局(U.S. Forest Service)拥有大量原始木材,这表示它的资金投资有着很高的机会成本,但几乎没有任何人考虑如何去经营这些木材,更别说做出任何决策。"(p.98)对机会成本视而不见的恶习鼓动们我们去慷他人之慨(Rhoads, 1978, p.8)。

> 若干年前进行的一次民意调查发现,有压倒多数的人支持增加用于社会项目的开支……但是当这些人被问及如果交的税金增多,是否也赞成增加用于社会项目的开支这样一个问题时,同意的人数就下降了 34 个百分点……我们,芸芸众生,只要存一丝希望,似乎都乐于相信天下的确会有免费的午餐这样的好事。尽管行政管理人员和立法工作者都有丰富的公共事务方面的知识,但他们却常常对机会成本视而不

见……对机会成本视而不见,并非仅仅出于自然,在大多数情况下,是出于利益。那些行政管理人员对自己项目的关心程度必定多于普通老百姓。然而,机会成本并不会因为某些人不予考虑而退避三舍。如果机会成本不能名正言顺地列入立法机关的预算,我们就更难以对它们做出恰当的估计。

边际主义:总成本和总效益之间的增量变化程度的比较,可上溯至某些特定的政策。这些政策常常与决策者希望将在政策执行过程中发生的所有事件,都归结于正在执行的那一政策的愿望有冲突。例如,许多决策者将借贷给经营情况欠佳但保留所有雇员工作的企业的公债计作效益。他们甚至会夸大这样一些数字,其方法是通过社区中留存的工资单记载的开销总额的乘数效应(multiplier effect)增加"创造"的工作岗位。在将所有的发生在某一行动采取之后的事件都归结于该事件时,显示高回报率是一件很容易的事。

消费与投资:区别立即产生效益的行动和在较长时间之后才会显现效益的行动是很重要的。那些防止人们对福利产生依赖性的项目,例如防止有可能辍学的中学生辍学,其操作成本是无法直接与机动车管理处的经营成本直接比较的。

结果出乎意料:经济学家都十分清楚,人们在面临综合各方面利益的激励机制发生变化时,他们的行为方式也会随之变化。他们也了解,在许多情况下一项计划周密的政策,有可能事与愿违。

价值:经济学家认为价值并非固有的,而是由人们准备为之付出的多寡客观量度的。如果人们购买自己喜爱的岩石,那么他们为之支付的金钱的数额,便是他们对岩石价值的量度。那些对岩石没有兴趣的人则认为这是一种浪费。然而,决策者则必须在许多市场认为有价值,但公众却拒不接受的交易和行动中斟酌。我们经常用政治手段将价值强加于人。因此,分析者应当对嵌入其分析中的有关价值心中有数。

除了经济学家之外,许多其他学科的学者仍然认为价值是与生产成本密不可分的。这种试图将价值的概念归结于客观来源的

观点,使经济学家为之困惑了几个世纪之久——亚当·斯密(Adam Smith)无法为价值做出一个令人满意的定义,而卡尔·马克思(Karl Marx)则将价值归结于产品生产所需消耗的劳动力。经济学家的主观的价值概念,在与这些理论概念进行论争时是十分重要的和非常有用的。

这些工具之所以对专家有用,是因为专家必须将自己始终置身于理论讨论之中。

因为社会科学的洞见并非那么直观和一目了然,所以我们对分析结果所做的理论阐述必须十分谨慎,决不要对自己学科的理论进行草率的解释。明尼苏达立法机关的一位资深成员,同时也是汉弗莱学院(Humphrey Institute)的教授约翰·布兰德尔(John Brandl, 1985)认为,通过某些普遍性的论断,经济学家"试图使决策者接受经济学理论的基本假设,例如人都是私利追逐者这样的假设,或政府的选择偏好和反应,与个人一般无异这样的观点……然而,在立法者看来,这些建言不过是一堆统计数字和抽象的理论,甚至只不过是经济学家有目的的鼓吹,而不是无利益驱动的对政策效应的预测"(p. 347)。

法则 3:既要持之有据,又要做合理的推论

> 当我在《纽约时报》的同事使用"学术"一词时,绝无赞美之意,却有某种鄙薄,意思是无关紧要的空乏之论。而当我以前在学术界的同事将某人的著作称为"新闻报道"时,同样有某种鄙薄的含义,在他们看来这样的著作都是一些浅薄之作。
>
> ——Michael Weinstein, "Editorial Notebook," *New York Times* (1990, p. A25)

尽管社会科学家喜欢强调自己学科的科学性和客观性,但是他们的结论却对于所做的理论假设使用的理论建构有很大的依赖

性,因而有他们自己的偏好。正因为如此,在政策分析中成功使用的经济或社会模型,都应该以简明的语言,向决策者和公众进行介绍。因为病人无法轻易对医生的医术做出判断,所以西方国家的病人倾向于相信那样的医生,这些医生的医术令他们感到"即使他们不能真正了解其医术的精髓,至少可以了解它们的确符合为人们普遍接受的所谓的科学原理"(Miller, 1978, p.86)。如果病人不接受医生所依的那些基本原理,那么他们便将拂袖而去。如果选民不接受政客的基本道理,他们同样会拂袖而去。政治领导人既不会得到立法机关的支持,也不会取得公众的信任,除非他们能令人信服地阐明他们的策略所依据的基本道理。

政策陈述并不需要举行经济学研讨会,但是它应该包含陈述中的模型涉及的有关方面。它们包括问题的成因和建议采用处理这些问题的方法的理由等。在这一过程中,为了激发公众的信心,也许需要做必要的改进。国会议员李·H·汉密尔顿(Lee H. Hamilton , 1992)在有数百名退伍军人参加的公共听证会上建议:"即使在问题只涉及基本原则时,决策者也需要在证明经济学正确性问题上给他们提供帮助。重要的问题在于说明目前经济究竟如何,将来又会怎样;当前的形势对在什么地方,又错在什么地方;可以选择的改革方案,以及我所推荐的行动方案的风险和有利条件。"(p.62)

有关领袖们依靠自己的魅力赢得连任大选的例子不胜枚举。他们运用自己的魅力,无须昭示自己权力所依附的科学框架,便使公众相信他们有能力充当"悬壶济世的良医"。然而这毕竟只是领导人个人的杰出技艺。今天,在斟酌处理各种经济问题时,只有这样的技艺还是远远不够的。在1980年的竞选中,里根总统将对供应学派经济学的阐释作为自己竞选活动的一部分。而正因为如此,他才能在当选之后的最初两年,使自己的政策通过立法机关的广泛审查。

阐述新的经济模型方面一个比较成功的例子是密西西比在上世纪80年代初发动的教育改革运动。密西西比曾经发明了传统

的发展方法,早在上世纪30年代中期它就推行了农业与工业均衡发展项目,采用的方法是发行工业收入债券和减少免除税收。尽管在近半个世纪的时间内,州内的企业都确实得到了实惠,但是在上世纪80年代,就大多数发展量度指标而言,该州仍排位全美的倒数第一。威廉·温特(William Winter)以教育改革作为自己竞选州长的口号。他提出实行义务的幼儿园教育,并提倡通过增加税收提高师资的质量和报酬。但是改革的推动力是刺激经济发展不可或缺的措施。他希望用一个新的更多地体现人力资本的模型来取代旧的激励模型。他第一次试图在立法机构获得通过的尝试无功而返。

于是温特开始加强了他的新发展模型的宣传攻势。在他的就职典礼到第二次(和成功地)将模型介绍给立法机关的18个月间,州长先生和他的高级阁僚作了500次以上的演讲,阐述教育和经济发展之间的关系。该州严酷的经济困境和劳动力人口教育程度低下的统计数字引起了媒体的高度关注,并反复做了报道。1982年12月21日,他签署了有关教育改革的一揽子计划。

法则4:慎用数字

运算速度很快的用以模拟复杂系统的计算机具有的超强能力,有可能会妨碍我们去寻找那些简单,但却表达了进步一词的最基本含义的方法。

——Kenneth Boulding, *Economic analysis* (1966a, p.42)

虽然数字是一种说明问题的很有用的方法,但是它并不是一种决定性的方法。许多学者也许都把数据分析的最后结果作为报告和出版物的基础。但决策者对这一问题的态度更为谨慎。在他们看来,数字无非是一种用来论证问题的方法,而不是论证本身。

一些精心选择的事实可能比计算机输出的一沓沓打印材料更

加有效,但是这些事实必须出自可靠而全面的分析。詹姆士·福蒂厄(James Verdier, 1984)曾经记述了财政部长约瑟夫·巴(Joseph Barr)如何在1969年,用21个在1967年收入在100万美元以上,却未缴任何税款的事实,迫使国会同意进行税收改革的过程。公民税收正义组织(Citizens for Tax Justice)的罗伯特·麦克恩泰(Robert McIntire)在1986年的税收法案中也曾扮演过同样的角色,指出了名列《财富》500强的公司未曾缴纳任何联邦税的事实。

通过收集和分析经济统计数字,经济学家可以给决策者提供更为精确,甚至更为新颖的看待公共政策问题的方法。但是无论怎么讲,事实只不过是达到目的的手段而已。它们使我们得以对问题进行探讨——事实越清楚,越有针对性,我们的探讨就越有效。我们必须保证我们解释和呈递数据的方式是决策者能用来对一般的公众宣讲的。例如,中学毕业生看电视的时间均值是18 000小时。但是,18 000是一个非常大的数字,因此,几乎没有什么人喜欢它。我们可以这样来描述我们的孩子看电视的习惯,那就是,“从幼儿园的儿童到高中毕业的少年,我们的孩子花在看电视上的时间,比在课堂上更多。”这样一种描述,使我们的读者立即就会明白看电视时间的多少,以及引用的数字背后的含义。

大多数专家对用街谈巷议的资料做的浅显分析不以为然。因为这样做似乎不太科学。但是,高明的分析则是用街谈巷议的资料来说明问题,而非进行推理。

未经整理的数据,有时可能比完全没有数据效果更差。上级政府拼凑的数据与地方社区的实际情况有很大差异。但这些数据不会有损于当选的地方官员,尽管他们代表的选民人数少得多。在他们了解这些数据对自己的行政辖区的真正含义之前,这些数据并没有什么实际意义。如果无可资利用的当地的数据,那么就可以使用当地的实际例子来说明问题——例如一个新的买卖、一个教育项目或废弃物处理问题等。

尽管在我们的分析中使用的是加总数据,但是只要有可能,为了更好地说明问题,我们也完全可以使用具体的案例。大多数人

都没有概念化思维和用实例说明问题的习惯。当选的领导都为他们的选民面临的问题而忧虑,因为他有责任帮助他的选民解决问题。除非他们能以他们的选民在谈论这些问题时的相同方式,形象地思考这些问题,否则他们就无法具体说明此方法为什么优于彼方法。克林顿总统将他的政策人格化的方法是,直接询问那些直接受那些政策影响的人们,令他们和他一起出现在新闻讨论会、演讲会或政策发布会。他在建议为儿童保育投入数十亿激励基金时,便把他的新闻讨论会安排在了一家儿童日托公司(Seelye, 1998)。

如果我们不能清楚地说明数据的来源和它们的确切含义,那么媒体便会有所误解——即使数据涉及的事实都是客观和正确的。在20世纪80年代晚期,通货膨胀率在很长时间内都保持在一个比较低的水平,仅为每年1.5%,纽约时报便会定期报道消费物价指数达到了创纪录的水平。而真实的情况是物价的变化率很低,而不是它的整体水平很低。

法则5:阐述,而非鼓吹

> 政治经济学家的职责并非说教——他所要告诉你的是,如何去做,你就有可能致富,而不是对你进行应该勤俭致富不要懒惰,或应该悠闲自得而不要费尽心思致富的说教。
>
> ——David Ricardo, *On the Principles of Political Economy* (1819)

分析人员着力鼓吹某些特定的政策便会有失去决策者信任的危险。每当我们感到有进行鼓吹的强烈冲动的时候,我们就应当自己冷静下来,回顾一下我们了解的有关建言的规定。我们受到的专业训练使我们能够了解问题的某些方面,但是不是所有的方面。许多问题仍然掩埋在政治过程中,而技术手段无法使它们大

白于天下。英国经济学家亚历克·凯恩克劳斯(Alec Cairncross ,1982),在对自己长期的政策舞台经验作了回顾分析之后,认为:“经济学理论对自己的问题分析是绝对必要的,当时……它很少能使人们有足够的信心就分析的政策问题得出最终的结论。经济学理论可以阐述,但肯定不能解决众说纷纭的经济政策问题。”(p.3)优秀的分析人员应该帮助决策者了解在不同的行动过程中可能会发生什么样的情况,而不是为了让他们选择某种方法,而列出五条理由。

不论在什么时候,若干种选项中的每一种都是各有长短的(Cairncross, 1982, p.14)。社会科学家,特别是经学家也许认为在他们自己的理论世界中,他们可以选出一种最佳的方法(Fraatz, 1983)。但是国会预算办公室的经济学家詹姆士·福蒂厄(James Verdier, 1984)却指出:“在政治家生活的世界中,他们必须经常为那些永远也不会令自己或其他人完全满意的成果而斤斤计较。”(p.423)长期担任总统顾问的经济学家查尔斯·舒尔茨(Charles Schultze)曾经说过,为了论证问题,经济学必须“为效率而鼓吹”。但是,他们不应该去鼓吹某一种特定的方法——只考虑诸多备择方法中的一种。他们二人各自分别指出了实证经济学(positive economics)和规范经济学(normative economics)之间存在的差别。

法则6:确定赢家和输家

政府中的决策者,每当他们在身陷一系列重大问题时,总是希望对所有可供选择的方案中的每一种都有所了解。有些问题事关效率,有些问题关乎公平。而那些与公平有关的问题常常被他们认为是更重要的。

——Christopher Leman & Robert Nelson, *Ten Commandments for Policy Economists* (1981)

决策者关心的问题是政策将会对他们的选民产生怎样的影响,尤其是在不久的将来会产生怎样的影响。托马斯·索维尔(Thomas Sowell ,1996)认为所谓政治艺术就是明着给与和暗中索取。效率——通常在社会科学家心目中具有至高无上的地位,而在决策者心目中常常居于比较次要的地位。社会科学家多少有些含混地坚持再分配的重要性——他们的论证倾向于那样的政策,即对那些已经有所损失而且还将继续有所损失的人进行补偿,如果那样的补偿在理论上是可能的话。公共决策者则无法提供这样的补偿,因为他们因此而遭到的损失是无法在下一次选举中得到弥补的。

经济学家史蒂文·洛茨(Steven Rhoads, 1978, p. 113)指出,对于决策者来讲,重要的问题是对诸多的再分配项目视而不见。他以志愿者角色为例对自己的这一观点作了形象的阐述:

> 在我们的一个100 000人的社区中,有6 000多个人从事志愿工作。其中100人参加了“送餐上门”(meals on wheels)这一项目。他们每周做几个小时义工,并自己支付汽车的费用,为无法自己做饭的老人送去热饭。
>
> 这一项目是一个再好不过的例子,因为它正是经济学家专门攻击的实际项目。对它的责难不一而足,但大致是“为什么用一个单独的行政机构负责这样的小事——给老人送热饭?热饭难道有什么特别吗?为什么不把用在项目上的钱直接给穷人,让他们花在他们自己想花的地方?”
>
> 这样的分析似乎丢失了什么东西。因为重要的问题在于志愿者带给老人的不只是热饭,而是人与人的交往和人们所期盼的关爱。而由志愿者来承担这样的工作远比行政管理人员方便。
>
> 送餐上门项目的效率也许不够高,因为将它附属于某个其他有计划的交通工具,可能会产生更高的协同效应。但是这一项目所表达的观念无疑将会使经济学家普遍地支持那些似乎能提高人们的志愿观念的政策。

如果社会科学家希望决策者能倾听他们的意见,那么他们就必须调查赢家和输家。他们的分析不必对这些结果的好坏做判断。但是,他们的分析技巧将会帮助他们对政策的影响进行直接和间接的追踪。

社会科学家有时会抓住分配问题不放,因为他们常常是通过那些能产生最佳解决方案的最优模型来看待世界的。然而,在决策者的世界,不存在什么最佳解决方案,只存在可以解决的,或者足够好的解决方案。诺贝尔奖获得者赫伯特·西蒙(Herbert Simon, 1981)创造了一个叫作"令人满意"(satisficing)的新名词来表达这一原理。大多数政治问题的争论都源于对价值的认识存在的根本差别,而这些关于差别的争论无法靠经验的分析来解决。正因为如此,分析结果和不做具体评价这两个问题对分析人员来讲非常重要,而政策的任务是指明存在于各种不同备择方案之间的争论。明尼苏达的众议员约翰·布兰德尔(John Brandl, 1985, p.352)说:"在政治家眼中,决策不是描绘实际情况、说明具体问题和精心选择解决方案,而是调和迁就、折衷妥协和竭尽全力,创造一种新的,能使持反对意见的选民满意的分析阐述问题的方法。"

法则7:不要轻视意外的结果

各个时代的政府在经济政策方面和大多数外行在考虑经济事务时犯下的大多数严重的错误,莫不是因为没有很好考虑政策的二阶或三阶效应。

——Daniel Bell & Irving Kristol, *The Crisis in Economic Theory* (1981)

政府行为带来的许多后果并非是显而易见的。如果税收或行政法规改变了,人们的行为可能发生什么样的变化呢?地方机构是否会按要求来执行项目?经济学的思维方式使经济学家得以确

定行动的后果,而那些没有受过经济学训练的人们则会忽视或误解这些后果。经济学家擅长于通过在市场中运作的激励机制这样一种巧妙的方法,对问题进行追查。

例如,经济学家假如能预测洪水能否控制,那么保险项目就可以鼓励人们在行洪的平原上建造楼房。他们可以揭示政策调整带来的意想不到的后果——火车运输法规的隐性成本(hidden cost)、通货膨胀时期的高利贷法在不经意间对消费者带来的伤害,或因调节和控制水的使用,造成人们削减水的消费量带来的困难。此外,他们可能也曾对鼓励在公共土地上开矿这样的行为,将会对土地带来什么样的破坏,且常常是不可恢复的破坏进行过预测("How Subsidies Destroy the Land",1997)。

对于那些正在争论中的问题,意想不到的问题的发现可能将打破惯有的平衡。这些问题之所以争论不休,是因为我们已经觉察到的收益和成本大致相当。因而新发现的信息可能具有决定意义。

意想不到的后果可能将一项原本有最佳预期的项目变为一场政策灾难。但是有时只需运用一点常识,我们便可预见到这些后果。决策者常常低估人们为了得到新政策给他们提供的机遇带来的好处,而乐于改变自己的行为的程度。有时这样的问题甚至根本不在决策者考虑之列。试图对税收制度任意进行修改常常会造成意想不到的结果。在上世纪70年代后期,许多公司竞相南迁,因为在那些公司看来,那里的税收环境更加有利。不言而喻,公司的南迁使纽约丢掉了许多就业机会。为了阻止公司外流,纽约的司法机关建立了一个税收激励机制的项目,即为那些重新考虑原来的迁徙决定,并准备继续留在纽约的企业提供税收优惠。项目管理员告诉纽约的大企业,请他们继续留在纽约,并保证他们留在纽约的税收负担不会高于他们原准备迁去的地方。这样的条件听起来似乎不错。但是项目鼓励所有的公司,不论他们是否认真考虑过迁到纽约州之外的其他地方,都聘用会计师来计算其自己地方的税收究竟少多少。如果这些数字果真呈送到州的主管官员那

里,势必导致税单大减,并导致减税的成本大涨。当政府只是因为第五大道上的一家珠宝店,威胁将它后面的办公业务迁往新泽西,而为它重新装修它本来就很气派的办公室的 800 万美元的账单埋单时,这一项目的荒谬便显露无遗。不仅纽约州损失了数以万计的税收,而且纽约的报纸的头版头条也必须连篇累牍的报道许多企业准备迁往他处。纽约的立法机构最终叫停了这一项目——并称它是违反金融商业的经营规律的。

联邦项目中出现意想不到的结果的例子更是举不胜举。为了能将联邦基金用于最需要修复的高速公路,联邦高速公路管理部门只将基金发放用于修复那些严重损坏的坑坑洼洼的路段。一旦州的公路管理部门了解了联邦基金的发放规则之后,他们便会推迟或放弃申请公路养护项目,以加速公路的毁坏,使之符合联邦公路维修项目基金的发放标准。有讽刺意义的是,一个本来的目的是修复高速公路的项目,却使许多道路因为有了这一项目而损坏得更快。

另外一个可资借鉴的例子是环境保护局的经验。联邦环境保护局曾经推行过一个为地方建立废水处理厂支付 70% 的费用的项目。在上世纪的 70 年代,这一项目曾经是最大的公共工程项目。因为联邦环境保护局支付的资金只限于工厂的建设费用,而不包括工厂运行的费用,于是地方政府便尽其所能,使工厂有尽可能高的自动化程度——采用各种各样的自动化装置和未曾试验过的,因而常常是不成功的技术,从而使建筑成本大大加大。联邦环境保护局虽然花了钱,但却办了坏事。因为地方政府的处理设备都最大程度地体现了"新技术"。这些高技术不仅价格昂贵,而且事实证明也是很不可靠的,必须推倒重建。在联邦的补助被取消,并将为废水处理厂筹集资金的责任交回州市两级政府之后,投资水平的规划必须符合清洁水法案(Clean Water Act)的规定:地方政府必须自己筹措工程款,于是他们很快便找到了满足工程目的的比较便宜的方式。

在这些例子中,意想不到的后果均系嵌入在项目运行机制中

的不恰当的激励机制所引起。其体现的道德准则是很简单的:企业和公共管理人员无论做什么,只要在其权力范围之内,他们从政策或项目中得到的好处都会由其他人埋单。意想不到的和非我所愿的结果之所以会发生,是因为决策者总是设法对行政机构的管理进行调控。决策者不是去确定公共项目应该实现的目标和运作程序,而是设法建立一套严格的程序,企图以此来消除浪费、欺诈和陋习。这样做的结果是,欺诈和陋习消除了,但浪费却常常是十分巨大的。我们不妨来看一下前美国副总统阿尔·戈尔(Al Gore)在1993年做的《国家业绩评论报告》(*The Report of the National Performance Review*, p. 72):

> 俄勒冈百万英亩奥考廓国家森林的地方管理人员有53项单独的预算——一项用于栅栏的维护、一项用于栅栏的建造、一项用于灌木着火——全部预算项目可分为557个管理科目和1 769个会计科目。要从不同的会计科目之间划拨资金,必须得到总部的批准。据估计,算清楚每一会计科目中的开支账目,每年需要花费他们30个工作日。而这些时间本来可以用来做一些真正需要做的工作。这一现象也给我们传递了这样一个信息:即使在那些只负有最小的责任的问题上,你也是不被信任的。
>
> 美国业绩体制保护理事会(The U. S. Merit Systems Protection Board)报告说,联邦人事法已经有850页之多,此外还有人事管理办公室颁布的有关如何执行这些法律的行政法规1 300页,以及来自联邦人事行动指南这样的文件的条款10 000页……这一大摞人事法、行政法规、行政指示、个案法和农业部使用的部工作人员指南重达1 088磅。"

解释间接后果是如何发生的并非一件简单的事。它常常需要我们做一系列与我们直观理解事物运作的缘由相反的推论。而间接的结果较之直接的结果一般不那么直观。虽然如此,但其总体的影响则可能远远超过直接的和直观的结果。例如在一家钢铁厂

倒闭的时候,许多人都会抱怨廉价的进口钢材,并呼吁限制钢材的进口。政策分析人员将为限制钢材进口可能造成的后果而大费口舌。自由贸易带来的间接的实惠(低廉的消费价格、新产品和出口业产生的更多就业机会等)遍布整个经济界,尽管有倒闭的工厂作为一种可见的成本证据。人们认为国家受到了贸易的伤害。或者说,正如经济学家一直所指出的那样,尽管老板在名义上支付了薪金税——如失业保险和一部分补偿金——但是真正的负担仍然必须由工薪者自己负担。老板会在工人创造的价值和雇佣他们所需的总费用之间进行平衡——较高的附加福利就意味着较低的薪酬。政治家总是这样来确定"公平的"税额的——雇主和雇员共同分担税收的担子。经济学家也曾揭示了这样一个事实,开掘税并不是由州外购买油或煤的电力公司支付的(因为国际价格并不受州或市的税收的影响)。实际上,开掘税是由那些拥有矿产权并由矿业公司付给较低特许开采金的人所支付的,因为开掘税是他们必须支付的。

这些论证并不能说服许多决策者。每当决策者必须在本能和合乎逻辑的技术分析(然而是具有学术性)的产品之间做出抉择的时候,他们一般都选择本能。因为毕竟其他人都与他们一样,都以本能来判断问题,所以对以本能为根据做出的决策,较之根据逻辑分析的结果做出的决策比较容易进行解释。但当政策分析人员必须挑战传统惯例或体制时,他们必须事先就谨慎地选择他们的战略战术和战斗地形。

政策分析人员必须将自己的任务视为为决策准备需要的信息。尽管他们的任务并不是为证明某一种方法是否正确而去收集资料,然而他们的分析结论却必须是明确的。令人信服的政策分析人员将会被问及他们自己对问题的看法,但他们的观点不应当左右信息。专家必须转达给决策者的信息所承载的内容将远远少于他们所了解的,但远远多于他通常与人所共享的。

政策分析人员在完成分析工作之后,必须将分析结果有效地转达给决策者,这就好比医生必须将他们的工作传达给病人、病人的亲属和其他有关的人——护士、药剂师、参与治疗的其他专业人员和社会工作者等。但分析人员在进行这样的传达工作时,他们便有卷入政治和鼓吹的危险。政策分析人员必须将自己的传达仅限于政策的范围。决策者更愿意看到简单的分析报告。报告只需对各种备择方案和条陈的理由做出解释;指出赢家和输家;确定长期的,意想不到的结果就可以了。尽管政策分析人员可能在回顾以往的研究、方法、信息和数据上花费了很多时间,但是决策者感兴趣的只是他的工作的一小部分——分析结果而已。



8 确定如何撰写报告

Deciding How to Say It

伽利略的《对话》(*Dialogo*)一书之所以大获成功，既不是因为它宣扬了哥白尼的学说(其他书也曾这样做过)，也不是因为它发现了许多新的证据（实际上它并没有发现什么新证据)，而是因为它是一篇意大利文的散文杰作。庞嘉尔(Poincare)和爱因斯坦的巨大影响不能说与他们深厚的法文和德文功底无关。毋庸置疑，经济学巨匠凯恩斯之所以对现代经济学能有振聋发聩般的影响，也不能说与他优美的文字风格无关。

——Donald McCloskey, ***Economical Writing*** (1985a, p. 189)

在确定我们希望让决策者了解一些什么之后,我们必须仔细考虑如何传达我们的观点。我们必须清楚地表达我们自己的观点,所谓清楚不仅是要明了,更主要的是不会令人误解。也就是说,我们必须以一种能引起决策者高度注意的方式来表达自己的观点(Yanow, 1996)。政策性,或者医学方面的著述,其文字未必一定都是艰深的,令人望而生畏(Halpert, 1990; Zinsser, 1994)。

著述的目的是被人阅读。文字粗劣的著述,无论其内容多么有价值,都令人难以卒读。为了与决策者进行交流,我们必须在这嘈杂的思想产品的市场中不浪费每一分钟,使我们的著述的每一行,甚至每一个字都能引起决策者的高度注意(请特别关注 Maraniss, 1996)。读者在任何时候都有可能拂袖而去。而读者一旦拂袖而去,那时除了抱怨自己之外,没有其他任何人可以成为作者抱怨的对象。好文章可以节省读者的时间,给予读者许多他们所需要的信息,并从论证的字里行间激发起他们的信心。据说托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)曾经说过:"天才的最可贵之处在于,无需多置一词,便会令人心领神会,按计行事。"

优秀的政策分析行文必须简洁、有说服力和较好的可读性——像一篇发表在报刊上的朗朗上口的文章,阐述了一个有条理的、合乎逻辑和引人注目的故事(请同时参见, McCloskey, 1990),只用了几个为数不多的事实,便阐明了想要阐述的主要观点。它们都有明确的主题,避免使用专业词汇、艰涩的俚语和数学公式。文章中既不攻击持有不同观点的人本身,也不攻击他们持有的观点。决策者必须向选民和公众解释他们的行动。因此,优秀的分析报告必须提供有关说明。文字简明的意思是避而不用艰涩难懂的专业词汇。李·汉密尔顿(Lee Hamilton , 1992),前国会联合经济委员会的副主席最近说:"经济学家应具备的最重要的资质是,当他们在提供证词或说服决策者的时候,有不用专业词汇将问题简单扼要地讲清楚的能力。"(p. 61 , Andreski, 1972)

如果我们不能写清楚,那么我们势必也不能想清楚。前卫的语法学家理查德·米切尔(Richard Mitchell, 1979)提倡对学究式

的文风进行改革,呼吁人们关注交流的艺术:

> 就其本质而言,语言就是讲话。而书面语言是语言的一个特例。无固定写作规范的散文则是书面语言的一个特例……正是首先发明无固定写作规范的希腊人,首先发明了逻辑,这也许并非巧合。思想是有逻辑的无声的语言,逻辑和散文互为依存。思想是飘忽不定的流浪者,随风的东西……只有极少的天才可能在从不停止的运动过程中,能短暂地把持自己的思想,而我们中的大多数人的思想,无时无刻不在受来自周围环境的应运而生的意见的左右。如果我们希望我们的思想上升到逻辑,借助逻辑的思维发现事物之间的关系和行动的结果,并设计我们自己的备择方案,那么我们必须在我们的头脑之外具备一种修养。这种修养就是写作。这样的观点似乎过于偏激,但是我们不得不承认,一个不能持续编撰有逻辑性的散文的人是不可能进行有序而连续不断的思想的。培根(Bacon)认为:“写作造就了真正意义上的人”(pp. 39-40)。

为了使写作更有效,必须学会改写(Zinsser, 1994)。修改的目的是在保留论证或信息的前提下,删除多余的词、句,甚至段落。而这样的艺术并不是上帝无偿赐予的。就像数学或骑自行车一样,修改是学习来的。而学习修改的最好方法是写作。最为快捷的学习方法是将简单的法则应用于写作和修改。经济学家和文体学家约翰·肯尼思·加尔勃莱斯(John Kenneth Galbraith , 1978, p. 103)认为:“在事情不顺的日子,写一篇文章至少要修改五遍以上。相反,在事情进展比较顺利的日子,写一篇文章只要修改四遍。”

在这一章,我们将向读者介绍一些简明的写作和修改的法则。如果你能把它们付诸实施,那么大家的思想便将更有逻辑,而交流则也会更加有效。遵守我们在下面提出的各条法则并不会破坏我们的文字风格。相反,如果我们的文字能做到简明,那么我们的文风将会有长足的进步——铲除了杂草,花园将繁花似锦。文字风

格,见于一篇上佳之作的结果,而不是开始。英国哲学家阿尔弗雷德·诺斯·怀特海(Alfred North Whitehead)说:文体,就感官的最高境界而言,是后天教育和训练的结果:它也是非常有用的。文体处处体现了人的本质。一个有文体感的行政管理人员对无谓的浪费深恶痛绝;一个有文体感的工程师会有效地使用它的材料;一个有文体感的工匠会对自己的工作精益求精。文体是智慧追求的最终的道德境界。

法则1:为思想而写

在见诸文字之前,没有一个人真正了解我们的意思是什么(Yanow, 1996)。将论证书写在纸上迫使我们去想新的问题和探索新的逻辑关系。规划设计教授马丁·克瑞格(Martin Krieger, 1988, p.56)说,"写作才能使我们了解我们虽然置身其中,但却并不了解的世界。"奥地利批评家卡尔·克劳斯(Karl Kraus)认为言语是思想之母,而非女仆。而津泽(Zinsser, 1994, p.24)则认为"写作是我们思索如何深入主题,并使它成为我们自己的思想的一部分的方法。无论我们打算学习什么东西,写作都能使我们得以了解我们已经了解了什么,以及我们还不了解什么"。

然而,大多数正式的学术训练都注重如何掌握技巧,忽视如何写作和交流。许多学术刊物给人以这样的强烈印象——有条理的交流是比较次要的。将分析结果写成报告是在科学的调查完成之后的事。然而我们的声誉和思想观点的表达和体现,只能通过交流来实现——有时是以口头演讲的形式,但更多的时候是以书面文字的形式。

许多人,特别是那些曾经写过很多文章的人,常常对自己的实际写作水平估计过高(Sypher & Zorn, 1986)。但是我们的读者对此并不认同。相对于读者而言,我们处在优势地位:我们了解我们想说的词汇的确切含义。或者我们自以为我们自己了解自己之所

云。但是读者并未经历我们经历的写作过程,因此他们并不了解事情的来龙去脉,因而无法了解我们的所思所想。读者和作者的思想在朝着两个相反的方向运动。前者从语言到思想,而后者则从思想到语言。读者必须依据作者提供的只言片语,或整段文字中提供的线索重新建构作者的思想。除非这些文字非常清晰,文章的组织结构很有逻辑,否则这样的重构是不可能的,即使最聪明的读者也不例外。

法则2:不要担心初稿粗糙

在政策分析领域,最终期限是不可预测的。政策分析人员很少能有时间等到他们自己认为自己的文章能拿得出手的时候才出手。特定的环境可能要求他们先拟出一个写作大纲。在有些情况下,甚至不必对初稿进行任何修改。把所有的事实和论证,以及尚未考虑成熟的思想都写下来或记录下来。戴维·奥斯本(David Osborne),《改革政府》(*Reinventing Government*, Osborne & Gaebler, 1992, p. 10)一书的作者给我们的忠告是:"直接记录下你的思想。"

> 在动笔写整篇文章之前,有人告诉我应该先拟一个提纲。我自己一直在告诫他人,在动手写作之前应当拟一个详细的写作提纲,而那些听从这一忠告的人都发现它是很有用的。一个详细的提纲能使我们的思想贯穿整个写作过程,而不必为文体而担忧。考虑到整个的论证,行文的次序和列举的所有证据等工作是一个很困难,但却是最基本的任务。而遣词造句则是另一个困难和基本的任务。如果能将这二者加以区别则会使写作变得十分容易。我确信那些在一张白纸(或空白的屏幕)前,脑中一片空白的人,他当时的反应是马上试着做两件事:考虑接下来要表达内容,以及怎样来表达这些内容。

在初稿完成之后,应该修改、修改、再修改,以进一步澄清主要的论点,使文字更通顺更有层次,删除多余的内容和材料。之后,只能在之后才能散发草稿,听取意见。我们应该尽量减少他人评论初稿甚至二稿的负担,无论期限是多么紧迫。弗拉基米尔·纳博科夫(Vladimir Nabokov)认为:"只有野心勃勃的无知之徒和徒有满腔热情的平庸之辈才以粗略的草稿示人。"散发草稿的目的是听取人们对于有关思想观点、分析逻辑或文体文风的评论。初稿既不能精确地表达作者的思想,也不能表达整个文章的体裁。而在得到评论之后,我们必须对他们予以足够的关注。如果有人认为某一段落含义不清,我们必须对它进行修改,而不要指责人家心不在焉。科学哲学家卡尔·波普尔(Karl Popper)给我们的忠告是:"我懂得,在我的文章受到写得不够清楚的批评时,绝不要为自己辩解。如果一个尽责的读者发现某一段文字写得不够清楚,它就必须被重写……我在写作的时候,仿佛总是觉得有什么人站在我的身后,注视着我,不断地指出那些写得还不够清楚的段落。"(引自 McCloskey, 1985a, p. 191)

在政治家中散发初稿是非常危险的。不够严密的论证将会割裂文章的整体性,给人以误解,而最初的误解是对文章做多少修改都无法纠正的。对于政策的制订而言,第一次散发的草稿是唯一具有决定意义的文稿,这一点是明白无遗的。诺曼·梅勒(Norman Mailer)说:"一个事件只要已经在报纸上报道,那么事实便将永远消失,即使事件的当事人也无可奈何。"

不要等待子虚乌有的灵感。作家弗兰克·耶比(Frank Yerby)给我们非常实际的忠告:"如果我感觉灵感来临,我就放弃写作,因为我知道我必须要把它扔掉。写作好比用一块块砖砌墙。只有那些初出茅庐的新手才相信什么灵感。"

不要害怕批评。有时作者的写作纲要因为害怕批评而停滞不前。《写作的内心游戏》(*The Inner Game of Writing*)一书的作者马丁·克瑞格(Martin Krieger ,1988, p. 56)给我们的忠告是:建立一个"无判断的舞台,分析人员在这一舞台上写的东西,可称之为过

渡性的草稿——一个正在上演的剧本草稿,但它最终将成为一个真正的文稿"。分析人员将对他们工作的批评视为人身攻击的情况时有发生。我们应该关注前者,而远离后者。

不要做先前预设的思想的囚徒——第一稿应该产生令人耳目一新的洞见和合乎逻辑的论证。初稿中记述的思想和对问题的论争应当充分地激发起我们的想象力。

在你陷入困顿时,不妨试一下下面列出的 10 种方法,看看它们是否有助于促进初稿的写作:

(1)记下你的"目的陈述"和提纲。用提纲中的每一个句子作为草稿章节的起始点——无论什么次序,最重要的是顺手。

(2)建立框架(create cooker sheers)。在一张白纸上写下主题词和提纲的条目等。将一页纸水平地三等分。上面的三分之一的标题是最初的想法;第二部分的标题是疑问;第三部分的标题是新的方向。

(3)抓住瞬间。当你开始在某一问题上产生新的想法时,一定不能让任何人或任何事情打扰你。在必要时,你可以掐断电话、锁上办公室的门或使灯光变暗。

(4)先写比较感兴趣和比较成形的部分(Write the frosting first)。文章写作时各部分的写作次序不必一定与定稿保持一致。可以从最感兴趣的部分着手。文字处理软件使我们得以随心所欲地移动任何部分的文字。首先制造砖瓦,然后再建造房屋。

(5)进入状态(get cranky)。将写作主题中我们感觉最为强烈的部分带给我们的莫名的惊恐转变为激情。然而,必须放弃那些伪证。感情一旦真正得到了宣泄,我们便随之进入了工作状态。

(6)自由发挥(free-associate)。留出 5 ~ 15 分钟,在计算机屏幕上任意移动光标,信手写下任何自己想写的东西。

(7)谈论而非著述(talk instead of writing)。许多人都希望自己

的写作是很正式的，因此常常在一张白纸或计算机屏幕前紧张得发呆。但是这些人在谈论自己的论题时，却是滔滔不绝。我们不妨把写作当作与一位对自己的论题感兴趣的读者进行的交谈。转录和整理编辑自己的思想。

(8)做好标记(leave signpost)。在工作接近尾声时，我们都不免会有筋疲力尽之感——但是，在我们放下工作之前，必须为下一次写作做好标记。这些标记可能是一些思想观点、关键词、主体或标题等——总之是所有可以将我们的精力从这一次写作转移到下一次写作的任何东西。

(9)在开始下面的写作之前，重新读一下以前写的东西。这样做可以提醒我们下面我们要写的东西是什么，以及现在已经写得怎么样了。

(10)改变形式。汤姆·乌尔夫(Tom Wolfe)在受困于一篇有关定制桥车的文章时，他就这个问题写了一个备忘录给他的编辑，而编辑把这一份备忘录直接发表了。通过形式的转换，可以使一些新的思想得到释放，即使这样做如同讲一个童话故事("从前有三种理论……")；写一部迪克和简的故事("看垃圾堆起来")，或接通一条电缆("延长一个考虑过的培训项目。在两种情况下增加资助……")；或给好朋友写一封信("我必须写一个报告，因此我需要你的帮助")。

(11)改换工具。尝试将计算机换成稿纸。

法则3：写演示稿，不要写演讲稿

学者们习惯给学生讲课。对于他们来讲，学生也惯于记下他们讲授的内容。讲授，在教学中不失为一种很好的方法，但在与决策者进行交流时，则未必是一种好方法。专家们在准备给决策者提出建议的时候，最好忘掉他们在课堂使用的那些方法。顾问们

必须给读者或听众演示的问题是什么,它们怎样才能得到解决,以及他们所建议的各种方案的长处和短处。政策性论文如果以这样的语调来写:“现行的住房政策是一个灾难,而唯一可以纠正它的方法是……”将吸引不了多少读者,因而也不会有很多的拥护者。许多有自己想法的读者喜欢在住房政策的制订和执行过程中扮演重要的角色。相反,如果我们在论文中描述了住房问题表现出来的各种症状,并心平气和地道出了对这些问题的成因进行的令人信服的诊断,阐述了赞成和反对的理由,那么我们也就能引起许多读者的注意,进而可能说服他们接受我们的观点。

为了能吸引听众,写作者行文的语调必须首尾一致和直截了当。然而,学术训练却鼓励我们要与听众保持一定的距离,不主张作者和读者进行个人接触。作者隐身于神秘兮兮的语言和非人格的被动和冷漠———种例行的专业性的交流之后(McCloskey, 1985b)。读者对他们将要评估判断的作者毫无感觉。

我们可以通过以下步骤与读者重新建立联系:

步骤1:将听众可视化。将写作直接面对我们希望与之进行交流的那些人。我们很容易倾向于为了吸引尽可能多的听众而写作,至少,我们倾向于为吸引社会科学本分支学科年会上的一批听众而写作,最多时,我们为了我们子孙后代而写作。但是听众越多,失去密切和直接接触的机会的风险就越大。写作如同演讲——最有效的演讲是直接面对听众,而不是照相机中出现的脑袋。例如,我们正在写一份报告,介绍一种管理当地学校的新方法。我们的第一读者是教育管理人员,第二读者是家长和教师。我们必须在心中牢记我们的读者对象,不要转向将论文的读者包括所有的美国人、所有的在校学生或国会议员。因为许多其他的人也会对教育问题感兴趣,如果你的文章条理清楚,且引起了管理者的兴趣,他们有可能“偷听”。但是,如果我们直接将文章写给了偷听者,那么重要的听众就会对它失去兴趣。而偷听者同样也会如此。

为了避免掉进社会科学家同道的写作陷阱,我们应该征求那

些我们知道他们对我们的问题感兴趣，以及那些所处的位置与我们计划中的听众非常相似的人的意见，并根据他们的意见修改自己的想法。从某种意义上讲，我们是在为那位提意见的人而写作。不用害怕将我们征求的第一个人的意见写进自己的文稿。威廉·津泽（William Zinsser, 1994, p.22）说，"写作无非是在两个人之间进行的个别的交流"。如果"你"把自己作为一个个人，而不是隐藏在那一个故作姿态的华而不实的"你"的背后的一个了无生趣的"某人"，或一个以匿名的被动语态的人进行写作，那么你就会感到比较放松，因而也无需勉强自己去使用那些令人厌烦的、一本正经的、非个人化的语言。

步骤2：我们起草任何一篇论文时，都要确定最低限度的读者是什么人？ 威廉·津泽（William Zinsser, 1994）为我们提供了一张在动笔写作之前，检查这一方面问题的清单：

(1)文章未来的读者接受能力如何？
(2)文章的体裁是什么？是非个人风格的报告体？还是个人式，但比较正式？抑或是个人式，但比较随意？
(3)我们对材料将持何种态度？密切相关？背道而驰？评估判断？冷嘲热讽？轻松愉快？

这些问题的答案一经给出，便不要在写作过程中任意转变。

采用严肃冷峻的学术语调，会使决策者认为我们对他们持有一种居高临下的姿态。我们应该放弃做正式的演讲，更充分地展现自己的所思所想和自己的专业角色。我们必须了解，决策者希望把专家看作一个人，而不是一个技术员。社会学家C·赖特·米尔斯（C. Wright Mills, 1961, p.218）说："对于身份地位的渴望是学者们动辄陷入不可理喻的困境的原因之一。为了克服这样的学术姿态，我们必须首先克服学究式的做作。"为了清除这座藩篱，他提议我们回答下列问题：

(1)讨论的主题究竟有多困难和多复杂？我并不打算去证明什么技术鉴别能力，而是诉诸读者以常识。

(2)我们在写作的时候,我们自己究竟处在一个什么地位?优秀的分析人员,是有用的信息的传播者,而不是判断是非的最高权威。

步骤3:避免歇斯底里。放弃冷冰的学究气,并不意味着要过度兴奋或紧张。如果你对某一问题的感觉非常强烈,你可能会感到过于强烈的感情会使头脑不再清晰。上世纪80年代曾是一个"物欲横流的十年",牛仔们成了"西部风景的毁坏者",无家可归者成为"住房供给危机的受害者"。那些玩弄文字游戏的作家都丧失了客观公正的立场。与此同时,因为决策者不愿意分析人员宣传公布他们的分析报告,分析人员也失去了自己的读者。

歇斯底里是不难发现的:文中的形容词和副词便可见其一斑。"非常"、"绝对"、"生死攸关"、"损失惨重"、"危急"等词和它们的同义词所表达的语气是阅读者不太乐意看到的。最高和极端("最坏的方面……"、"唯一的方法……"、"这是势在必行的……")的用词缺乏逻辑的论证。道德祈使语气,如"应该"、"必须"和"应当"等词都有取代逻辑推理之嫌。

我们应当让决策者来判断什么问题重要或不重要。我们必须懂得,我们是在向他们进行展示,而非说教。不要命令他们接受你的观点。斯特任克和怀特(Strunk & White, 1979, p.80)曾以讽刺的口吻说道:"无根据地炫耀自己的观点……无异于说这些观点是无足轻重的。"麦克克罗斯基(McCloskey, 1985a, p.204)则补充道:"而肆无忌惮地炫耀某些观点,将使它们的需求锐减,无论需求是什么样的。"要保持冷静的语调,但不要哀诉。人们很快就会对这乏味的自我标榜感到厌烦,视之如洪水猛兽,避之犹不及。如果其他人不愿意听我们的述说,我们不要去责备他们。我们应该改进我们自己的工作,以使我们的交流更有成效。

步骤4:真正理解不同的观点。如果在持不同观点的对手的论争中找到了毛病,那么我们不免喜形于色,见诸于文字;因为我们拥有了可以指责对手的无知或比之更坏的事情的材料。但是我们

试图说服的决策者很可能持有与我们的对手相似的观点，那么我们就可能因逞一时的口头之快，而得罪了决策者。我们必须牢记一条重要的法则，在了解和真正理解不同的观点之前，不要轻易动笔，在涉及存在很大争论的问题时尤其如此。以这样一种方式思考和写作，你会使读者更好地理解对手文章中在推理过程中存在的缺陷——如果他们的文章的确有缺陷的话。这样，决策者也会认识到，我们并非那些在理论上反对他们的观点的人：因为通情达理的人毕竟可能与神学持不同的意见。他们会认识到我们与他们在为同一理想而奋斗，而不同之处仅仅在于我们发现了新的信息或看待这一问题的新方法，因而得出了与他们不同的结论。学说、观点的碰撞不但不是问题，而且是很好的机遇。我们总是应该把不同的观点看作一种存有异议的不同的看问题的方法，绝不要把它们视为异端邪说。

决策者需要预先知道持不同意见者的具体观点。优秀的分析人员在介绍自己的主要观点时，会与各种不同的方法进行对比，并就如何处理这些不同的意见进行必要的讨论。为了反驳诸如某一邻州曾经采用过的政策这样的论点，分析人员可以指出制度上或经济环境存在的差异，也可以列举对之不利的各种评价。

步骤5：不要告诉读者收集和分析数据遇到的困难。我们不要试图说明研究经费的使用是如何恰当，或试图说明我们是如何应该再得到另一笔资助。千万要克制自己，不要在决策者面前炫耀自己的知识是多么渊博。牢记决策者在你心目中的形象，永远都是日理万机，忙得不可开交的。决不要设想决策者将会为你的荐言而奋斗。无论因为我们写的东西与他们手头处理的事情直接有关，还是因为有可能使事情变得更坏，他们都不会这样做。充其量，他们将委派另一个分析人员来分析我们的工作成果，而其结果对我们常常是有害无益的。

在阐述我们自己的观点时，尽可能地贴近读者，在我们和读者之间尽量不要有任何隔阂，要清晰而简短地阐述想要阐述的问题。

步骤6:要敢于阐述自己的观点。学者常常都相信理论,至少在得不到数据支持的情况下,他们不会乱发议论。正因为这样,许多学术文章的结论措辞都十分谨慎,通常都声明对于所做的结论还需做进一步的研究。然而决策者必须在没有进一步的研究结果支持的情况下决定做什么:制订政策需要做判断,而决策者常常为那些不让决策者分享自己的判断的专家所激怒,这样的激怒是可以理解的。专家有关不同政策可能产生的后果的观点是很有价值的,应当公诸于众。

《经济学家》(*The Economist*)是为数不多的愿意作者发表自己观点的杂志之一,它给试图作出经济政策方面决策的人以如下的告诫:

> 经济学家有时会感到十分沮丧,这就好比一个核科学家一想到自己的理论可能带来的伤害时会感到十分沮丧一样。他们反复地创造新的理论,而当其中令人感兴趣的部分完成时,他们尝试提出了一些政策建议——只不过他们发现,他们的理论是被采用了,但却完全被用错了……而问题的根源在于只使用了新理论中的一小部分,或者虽然它被全部使用了,但其中却被掺入了一小部分某些已经过时的其他理论。或者政府只是假装在使用这一理论而已,而实际上却自行其是地从事他们自认为最重要的事情。
>
> 如果经济学家希望为人理解,他们就必须使用浅显的语言。就如何使我们的思想更加通俗易懂,它提了两个有益的建议:第一,用词造句不要过多地考虑政治家,而要更多地考虑普通老百姓。政治家关心的问题是选民们,特别是街区的选民们在想什么。因此,与政治家谈论政治问题是在浪费时间。唯一使政府的行为表现得像经济学学者的方法是,设法使他们面对他们所在地区的选民。
>
> 第二,从始至终都不要把重点放在宏观经济问题(如货币和金融政策)上。在这些问题上技术性的争论十分普遍,而这一领域的问题对大多数经济问题的改善,无论怎么讲,其作用

> 都是不足取的。试着寻找,而不是去建立微观经济学问题(其中最重要的是贸易问题)上的共识。在那些问题上,不仅经济学家意见基本一致,而且灵敏的政策带来的收益可谓真正是巨大的。那样一种经济问题可能更为有用——如果再加上一点好运气,几乎没有一点危险。("Economic Policy Advice," 1985, pp. 10-11)

步骤7:要为听众写作,不要为观众写作。读者可以"听到"他们阅读的内容,因为他们用嘴唇进行阅读——即使他们的嘴唇在阅读时并未活动。拙劣的文章读起来很不上口。因此,作家必须仿效诗人——在考虑语法是否正确的同时,考虑文字的可朗读性。大多数在学术刊物上发表的华而不实的文章语法是无可挑剔的。小说家埃里卡·琼(Erica Jong)说"在交谈时,你可以调整语速,瞟对方一眼、变换音调、停顿。但是,我们所有在纸上可以写下的是逗号、破折号、单词的音节数。当我在写作的时候,我大声地念出我写下的所有的东西,以找到正确的韵律。"

决策者懂得论证应该如何发音。他们希望使用来自专家的演讲中的关键句子或段落,说服自己的同事和委托人,或阐明自己对问题的看法。动听的文辞是简明,而不是充斥着华丽的词藻。某些最令人难忘的政治名言,表达的思想是如此简单而又明了("不要问国家能为你们做些什么……")。

法则4:简短而又条理清楚

优秀的政策分析人员,用简单而明了的言辞和打动人心的陈述帮助决策者了解问题的实质。最容易为政治家接受的文章,是那种报纸上刊登在社论相对的那一页上的典型文章——字数在600~800个。如果他们的工作人员打算据之制订法律条款或行政法规,他们也许需要一些技术方面的背景资料,以支持自己的论证。但是,关键的论证必须简明。只要有可能,可将技术性资料作

为正文的附录,这样就不会使基本的论证显得凌乱。

以下这些步骤会使我们的写作更简短,但条理却更清楚:

步骤 1:抓住要点,围绕要点。决策者应该从我们的论文中得到一个原创性的洞见,例如改变税收代码将减少企业倒闭的风险;一项支持农业的政策给农民的帮助远不如消费者为此所支出的;或贸易政策的自由化并不会危害地方工业等。围绕任何问题都会有许多其他有兴趣的事物值得一提。但是忙碌的读者能记住的只是为数不多的几个论点,特别是在论证的推理过程非常复杂时,情况尤其如此。关键的论点在文中应该以不同的方式反复提及(例如文首段落中的趣闻轶事式的介绍,中间部分的以数据作为根据的阐述和在文尾段落中做的推论等)。

无法处理的过多的信息使决策者不胜其烦。他们被政府机构、贸易协会、说客、报刊、杂志、智囊、大学、鸡尾酒会上的三教九流和请愿的人流提供的数据所淹没。

据一项调查报告说,国会代表每天平均工作 11 个小时,但其中花费在阅读上的时间只有 11 分钟(Verdier, 1984; 也可参见: Manzullo, 1996; Maraniss, 1996)。这么一点时间是无法消化一篇长文的——或者真正理解一篇复杂的短文。因为决策者总是政务缠身忙碌不堪,而他们所关心的也都是那些具体的问题,所以他们必须在读了文中最初的几句之后就了解他们是否应当继续读下去。正因为如此,论文的最初几段必须使阅读者了解文章计划中的写作对象和包括的具体内容。信息未必总是一件好事。经济学家肯尼思·鲍尔丁(Kenneth Boulding, 1966b, p.26)指出:“知识的获取总是缘由信息的有序丢失,那就是说,只有在将来自我们周围世界的大量的杂乱无章的消息,经加工提炼之后,它们才能成为我们可以鉴赏和理解的形式。”

步骤 2:用标题和表称进行论证。标题,甚至表格的说明也应该包含一定的信息,比较适宜使用判断句。用“州经济运行情况:1980—1990”这样的句子作为某一节的标题,无异于说了一句什么具体信息也没有提供的空话。我们不妨将它改为“在 1980 年代,

州的就业人数翻了一番”。这一句话告诉阅读者，他们最应该记住的东西是什么。一张表格用“分部门的收入增长”这样的话作标题显得十分沉闷乏味。如果改用“除了制造业之外，所有行业的收入都在增长”，则不仅十分醒目，而且能给阅读者提供具体的信息。

步骤3：不要令阅读者不得要领。写作者的任务是给阅读者提供一个大版图中的一个小范围的，但是很有用的地图。一篇从七个方面阐述增加税收可能对经济发展产生影响的论文，其结论却是它对经济发展没有任何影响。这样的论文不但没有给阅读者提供任何有用的信息，反而会激怒阅读者。把结论作为关键的关键，把写作的重点放在如何充分表达要点。也许我们想要指出的是，人们一直持有的税收决定地方经济发展的观点是错误的。如果果真如此，那么就应该直截了当地指出问题。我们的工作是给读者以令人信服的理由，使他们同意并相信我们的论点。我们应尽量避免在文章的结尾才给阅读者一个惊喜这样的做法。

法则5：分段落阐述论点

所有的政策性论文的整体结构都是大同小异的：

(1)引起阅读者注意的引语；

(2)论文摘要；

(3)论文的结构提要；

(4)主要论点1、主要论点2、主要论点3，等等；

(5)结论。

段落是写作者最基本的写作单元，而段落的区分反映了论文的轮廓结构。一个一般的段落，其长度应该足以阐明一种观点；一个短段落，要简短到足以给读者突现某种希望；而中等长度的段落，其长度要适当，与前面的段落相比，不要像一个另类。如果我们果真非常大胆，那么不妨使用单句，或用单词做段落。但是这种段落不可滥用——只有在需要引起人们关注某一论点，或改变行

文的方向时才可以使用。

步骤1:用心写好开场白。最重要的段落是第一段。它必须给阅读者以令人信服的之所以应该阅读本文的理由。这是你唯一的使人们阅读你撰写的论文的机会。在阅读者的时间是如此宝贵,而等待他们阅读的文章、论文、书籍、电视和电话又多如牛毛的今天,我们必须想方设法让阅读者来阅读我们的文章。用新颖的论点、自相矛盾的悖论或幽默的文风来抓住我们的阅读者。

> 健忘、谎言和录音磁带:对英国的观察员来讲,在比尔·克林顿管辖的事物中,他们最为感兴趣的是白宫雇佣了250个实习生的那份报告。既然希望搭乘总统便车的竞争者是如此之多,那么其中某些人专注于总统身体结构中的其他部分也就不足为奇了。("Size Isn't Everything," 1998, p. 60)

八卦文章是我们学习如何抓住阅读者技巧的最好的老师。分析一下我们自己为什么会感到迫不及待去读晨报上某一篇文章的原因。文章没有开场白,诸如"本文的目的在于为那些没有保险的读者分析一下卫生保健的问题"这样的中规中矩的开场白,使阅读者很快就失去了兴趣。要对读者进行展示,而不是说教。这样的开场白读起来是不是更好?"今年,本地医院将收治3 000名没有保险的患者。这些病人将使其他病人在医院里每天的开支多235美元。什么是为贫苦人口治病的价格较为低廉而公正的方法呢?"以骇人听闻的语言作开场白,除非我们真的采取了行动,否则我们就会丧失我们的阅读者。要把问题描述成仍然存在解决的可能,而不要把它描述成文明的末日。

步骤2:结语要简明和恰到好处。文章中仅次于开场白的段落是最后一段。这是我们试图传达自己观点的最后一个机会。结语不要拖沓。删去诸如"结论"或"我们必须要指出的最后一点是……"这样的废话。决不要在结语中提出新观点。

步骤3:按前后而不是平行地排列段落。每一段文字都应该把我们的论证计划向前推进一步——只能是一步,既不能多,也不能

少。每一段文字都应当是它前面那一段文字的继续和发展。我们必须保证每一段的结尾，或后一段的开头包含着逻辑转换，以使我们的文章前后连接。通过回顾性的词汇或段落，将前面的段落与后面的段落衔接起来，实现平稳的转换。段落间的行文方向出现的突然变化，请给读者一个提示——一般都以语气词作为段落的起始："但是"、"然而"、"尽管"……如果改变段落的次序，但思路却没有什么变化，这说明你的思路本来也许就是不清晰的，或你要撰写的报告还是不成熟的。段落之间的连接固然很重要，但是过于注意段落间的连接，无论是前瞻性的还是回顾性的同样都是不合适的。我们应该设想阅读者都是很聪明的，且注意力也都是很集中的，他们完全能够理解我们安排的段落之间的连接。

步骤4：注意段落内文字的韵律。如果句子的长短都一样，那么读起来不免乏味。复杂的论证通常都需要使用长句。强有力的结论则需要短句。段落中的每一个句子都应当能使段落的主题得到加强。段落的主题应当用一个单独的句子加以概括——如果可能，最好是第一个句子。用一个问题，甚至只言片语作为段落的开头可以吸引读者的注意力，但要注意，这种方法不能用得过滥。只要扫一眼文章开头的句子，读者就能了解本章的要点和论证的逻辑。对那些百忙中的决策者来讲，主题句也许就是他们所关心的全部内容。我们应该通过反复地使用某些词汇，以及刻意建立一些连接来使段落的每一个句子有机的结合在一起。做到这一点并不困难，有时这些句子可能只有一个词或一个短语："因此"、"再者"，或"因为同样的理由"等。但是转换有时也可以通过重复实现。重复，并把段落串连在一起。

法则6：写出的句子要清楚

句子必须详细、确切、具体。要做到这一点，至少在初稿中，并非一件容易的事。当我们在为表达我们的思想而奋斗时，我们给

了句子过于沉重的负担,每一句包含的观点太多。我们迷恋于从句和带副词的短语、辅助说明和一些似乎很重要的奇谈怪论。我们已经开始写了一个句子,但是又回过头来补充丢失的内容。这种方法宜用于初稿的写作。只要它还会被修改的话。

但是,修改并非易事。人总是因为自满而无视自己的缺点。在很多时候,我们常常非常懒惰,不愿动手对自己的文章做修改,还自以为自己的工作是无懈可击的。还有的时候,我们也许奢望决策者看不到我们文章中存在的毛病,或者奢望他们虽然发现了我们的毛病,但却能高抬贵手。我想我们还是不要心存侥幸,老老实实把文章改好为好。以下步骤对我们文章的修改也许不无裨益:

步骤1:在重读每一个句子时,问一问自己"为什么要这样写",使每一个句子都有实际内容。学术性文章常常空话连篇:"影响经济发展的税收方式有许多"或"人口问题在住房市场上的作用是很大的"。描述这些"影响"和"作用"——而不要只是先提及它们。诸如"水价的变化将对家庭的行为方式产生影响"这样的话是不能在政策分析中使用的,因为它并没有告诉阅读者变化的具体性质。相反,"水价上升一倍,家庭的用水量将减少50%"这样的句子,却直截了当地传达了有用的信息。

每当我们问自己"为什么要这样写"的时候,我们给出的答案只能是一个。每一个句子只应当说明一个问题,不能多也不能少。将两个意思塞进一个句子,会使它们两败俱伤——两个意思都无法表达清楚。

步骤2:句子要生动而具体。句子即使含有实际的内容,但仍有可能在表达方式上,对于阅读者来讲过于平谈无奇。诸如"培训项目是为人们提供在市场上需要的技能的最好方式"或"环境保护法规应当考虑到消除污染所需的成本"这样一些句子,需要阅读者进一步做一些工作,把它们转变成具体的建议。在一个培训项目可以提供适当的技能的时候,我们怎样才能使人们对它有更具体的了解呢?如果我们列出了一个市场上需要的技能的简短清单,

势必使这一个句子更为生动具体。哪些项目能提供这些技能呢?这一问题为我们提供了列举若干个成功的项目的机会——尤其是在论文的其他地方讨论这些项目时,这样的写法尤其有用。消除污染的成本应该如何计算呢?为了回答这一问题,我们可以列举若干种成本。谁来计算这些成本呢?我们可以列举一些机构的名称来回答这一问题。许多阅读者在我们要求他们履行他们的职责时,都不愿被额外的工作所烦扰。尽管如此,我们也必须这样做。因为如果把问题留给他们自行考虑,他们有可能误解问题的含义,而使事情变得更坏。在落实政策的过程中,艰苦的工作在于安排好每一个细节,而这一工作应该由分析人员,而不是决策者来承担。

学者们的议论容易过于一般化,因为社会科学处理的正是概念之间存在的一般关系,而不是真实的组织和人与人之间存在的具体关系。但是大多数人是在具体的意义上理解客观世界的。列举我们打算包含的成本:"租金、薪金和使用费",而不是诸如"项目成本"这样的抽象的短语。将句子指的对象具体到特定的机构或办公室,而不要统称为"政府"或"公共部门"。说明是"公司的收入税"或"财产税"不是一般的"税",它们将对企业的决策产生影响。

步骤3:围绕动词造句。用动词表达行动,不要陈述条件。围绕规则动词或基于规则动词造句,诸如这样的动词有提供(provide)、需要(require)、做(do)或使(make)等,不要使句子给读者的印象太强烈。给人印象最强烈的句子是那些主题能给人以启迪的句子。每一个句子都应当阐明什么人在这一主题上做什么,具体做的是什么,行为的具体对象是什么人。

步骤4:选择句子的长短。一般的句子不应该太长。一个句子如果含20~25个字,必须有充足的理由。句子含的信息量以能被阅读者充分吸收为宜。如果我们需要在一单独的主题下,表达比较复杂的含义,则可考虑采用表格、形式特殊的段落或其他醒目的编排方式,这样有助于阅读者认识和理解五六个平行的论点。

只含一个字的句子是否真的值得使用？答案是肯定的,但是不可以用得太多,否则阅读者可能会觉得我们在把他们当傻瓜。有些文字编辑软件有计算句子平均字数的功能。借助这一功能,我们可以随时了解文中句子的长度。这样我们就可根据行文的需要,随意变换句子的长度。

在使用表格时,我们必须确保每一条资料都是平行的。建议在表格中列出的五个法律条款不应该从“①要求公司登记危险废弃物”转换到“⑤鼓励发展废品处理技术”,一个句子以不定词开始,另一个句子又从动词开始,再一个句子却从抽象的名词开始。

步骤5:强调句子的不同部分和突出主语、谓语和宾语,使句子有所变化。另外一种我们可以有意识地使句子的结构有所变化,从而使文体有所改进的方法是强调突出句子的某一部分。阅读者对一个字的关注程度取决于它在句子中的位置。句子中最为突出的位置是在句尾。句首的重要性仅次于句尾。句子的中间部分的词汇所承载的信息一般比较不太为阅读者所关注。我们不妨来看一下同一个句子的三种不同版本:

(1)今年,寻求公共收容所的无家可归者人数将会增加一倍以上。

(2)寻求公共收容所得无家可归者人数今年将会增加一倍以上。

(3)今年,将有比去年多一倍以上的无家可归者寻求公共收容所。

尽管每一个句子所含的字数大致相等,但文字安排的次序不同,强调的内容也有所不同。第一个句子强调的是无家可归者增加的人数(增加一倍),而最后一个句子则强调无家可归者行为的变化(他们在寻找公共收容所)。

步骤6:恰当使用标点符号,使句子的条理尽可能清晰。标点符号是一种用来使句子更有可读性的工具,而并非一套语法学家发明的,用来给作家制造麻烦的神秘规则。标点符号可以使我们

的文章更有韵律,使阅读者在阅读我们写的文章时,仿佛听到它的韵律和节奏。没有标点符号,句子就会变得平淡无奇,给人不痛不痒的感觉。把几个没有标点符号的句子串起来,我们的文章就会变得叠床架屋,反反复复。使阅读者如坠五里雾中不得要领。

不使用标点符号固然不足取,但是过度地使用标点符号同样也不足取。把从句放在句首或句尾,对句子的词序重新做安排,以减少逗号、破折号和分号等标点符号的使用。只要在需要强调某些内容的时候,我们才改变句子通常的词序。标点符号与文字一般无异,并非什么"免费的物品"。它们也要花费阅读者一定的时间。

步骤7:把相关的词汇放在一起。不要把主语,用短语或从句与主动词分开。例如"克林顿在确定民众对共和党人福利改革的议案计划的态度之后,明确反对这一改革"这一个句子的结构,比"克林顿,在确定民众对共和党人福利改革议案计划的态度之后,明确表示反对这一议案。"要好。因为它没有用插入语将句子的整体结构打断。比如像"共和党福利改革议案(希望通过强有力的立法的三个主要议案中的最后一个议案)在两党的共同支持下得到了通过。"这样的句子,中间插入了一个评语,这些评语有可能分散阅读者注意力。如果诸如这样的插入语果然非常重要,那么就应该把它放在句尾,否则就应该把它放在句首。

法则7:删除不必要的词汇

因为我们可以引起阅读者注意,进而向他们传达自己的观点的时间是如此有限,所以我们要表达的文字要尽可能地简短。剔除重复的句子,重新组织和合并我们的句子。威廉·津泽(William Zinsser, 1994, p.7)说:"当今的社会充斥着多余的辞令、往复循环的冗句、华而不实的辞藻和毫无意义的套话。撰写佳作的诀窍无非是剥掉每一个句子的多余的外皮,露出它的精华而已。"

在我们撰写第一稿的时候,我们常常以写了多少来衡量写作的进度。而在修改文章的时候,写作进度是以删去了多少来衡量的。只有很少例外的写作的原则是:不论采取什么办法,只要删去的文字不影响文章的条理就意味着文章的一种改进——有所失必有所得。我们写在纸上的每一个字都需要花费额外的时间和努力去解释。

步骤1:用一个词表达一个意思。避免"优雅的变换"——用不同的词汇反映同一个主体(人不应该从一个句子中的"消费者"转换成下个句子中的"户主",及后面句子中的"个人")。记住经济学家青睐的词汇,如"成本"、"价值"和"效益"等,在非经济学家心目中有不同的含义。词汇一经定义,必须反复使用,不要任意使用同义字。

步骤2:避免不必要的提炼。把一连串名词和前置词堆在一起和过分依赖被动语态是许多社会科学文章的通病。试图保持一种不带感情色彩和不偏不倚的文风的作者,给读者以软弱无力和模糊不清的感觉。大多数名词化的名词都由动词转换而来,通常以"-ion"结尾。它们都应当被改写为行为动词,"我们的目的是……"应该改为"我们计划……";绝不要使用"决策"(decision),而应当使用动词"决定"(decide)。但是名词化的名词出现在句尾可能使语气变得强有力("那并非我的本意"的语气比"我并不打算"要强)。

步骤3:不要离题。不要插叙以前做的研究犯过的错误("……它不同于Z的结果,他们没有……"),技术性定义("它常常被称为通讯革命")或我们自己的学科所涉及的深奥出色的各种"理论"("它的影响首先在一篇有关精子的论文中被确认……")。

步骤4:避免使用被动词(被动人称)[*]。重新造句,以减少字数、删除被动语态和系动词,如单数的"是"和复数的"是"。被动语态使行为的主体模糊不清,因而使决策者无所适从。如果"一个

---

[*] 此段是据英文情况的论述——译者注。

特遣队被召集了”，我们不清楚谁将对这一任务负责。没有特定的指令，“商务部长应该召集一支特遣部队”，因为除此外可能找不到任何志愿者。在遇有以下七种情况时，也许以使用被动语态为宜（Good，1989，p. 120）：

（1）在确定句中的行为主体系众所周知时，如录音带被美国总统藏匿了。

（2）在确定行为主体是无关紧要时，如政策建立于 1988 年。

（3）在确定行为主体未知时，如录音带被神秘的毁掉了。

（4）在希望隐匿确定的行为主体时，如我后悔告诉你文件被放错了地方。

（5）在刻意回避男性至上主义的文风时，如工作申请必须由人事部门归档。

（6）在感觉使用被动语态更好时，如消费者常常受到不法商家的盘剥。

（7）在行为的对象是短论的其他部分的主体时，如施密斯已经在在这一部门工作了一年多，但是他仍然将可能被辞退。

不过以上列举的种种情况都是例外，不足以证明被动语态的使用是一种惯例。每次当我们打算使用被动语态的时候，都应当比照上述几种情况，以确定用得是否得当。

步骤 5：不要陈述或重复显而易见的事物。阅读者都能自行进行简单的因果推理——如果作者无视他们这方面的能力，他们会感到受到了侮辱。决不要，永远也不要用这样的从句“注意到这一点是非常重要的……”作句子的开头。因为如果这一点不值得人们注意，我们就不会将它写进我们的文章。我们所写的每一点都是很重要的。句子应该以能使读者了解什么内容是最重要的方式来编写。

步骤 6：不要在文章中使用成堆的提示。应该注意，不要在句中使用不必要的提示。避免使用“注意到这一点是很有趣的”、“不仅……而且……”、“此外”、“一方面……另一方面……”等引导或

连接词。如果有些内容的确值得加进来,那么就把它们直接加进来,不必事先宣布我们将要它们加进来。反之,就不要加。如果忘记了这一法则,我们就会"先说你将要说的内容,然后说这一内容,最后再说你已经说过的内容"。这样我们就不是在讲故事了。许多论文为数据所淹没,把文章写成如同口述的换算表。文字应该高于数据,指出其中最为生动的特征,这样读者才能形象而具体地理解我们阐述的问题。

步骤7:删除不必要的副词和形容词。"大多数"、"显著"(除非用于讨论统计结果)、"实质的"和其他各种形容词也许给作者的视觉带来某种快感,但是它们却会给阅读者的阅读造成障碍。威廉·津泽(William Zinsser, 1994)把这些词汇称作"遁词"。它们不能给阅读者以任何对名词应该做什么样的具体修正的提示。所谓"许多立法者"一词是意味着议会的大多数,还是少数?还是两个愤愤不平的人?"项目在许多方面都失败了",意味着一方面?两方面?还是一台计算器计算出来的方面数?名词和动词应该各司其职。

步骤8:删除多余的词。在用一个词就可以表达清楚的时候,将许多文字或短语堆积在一起,不免有画蛇添足之嫌。这样的例子不胜枚举,如绝对需要、积极的考虑、紧密的亲近、确实的证明、最终的结果、免费的礼物、一般的法则、老的格言、建议的计划、过去的历史、本人的自供、暂时的缓刑、无根据的传言、绿的颜色、大的大小、事先的计划、装满量、很少的数目、完全相同、除非并直至、完全被包围、完全消除、也许可能、相互同意、集合在一起、追随之后、抵消赔偿、合并在一起、被叫做像什么、聊天谈话(Veniola, 1987, p.68)。

步骤9:删除琐碎的限定词。斯特任克和怀特(Strunk & White, 1979)把诸如"类型的"、"类别的"、"种类的"、"稍微有一点的"、"在非常真实的意义上的"这样毫无意义的形容词称为"从文字中吸血的水蛭"(p.32)。18世纪医生用水蛭吸病人的血,只是因为他们不知道病人究竟得了什么病,或不知道怎么治疗,而又必

须做一些什么，才不得已而为之。

法则8：避免使用行话术语

专家们还有一个共同之处，那就是创造新词。将这些新词，或更有甚者，以一些新方法使用的老词，用于专家之间进行的交流，也许可以提高交流的精确性。但是，如此高尚的目的并非总是那么恰当。对于一般的阅读者来讲，技术性语言都是一些令他们难以理解的行话，给他们带来的是困惑而不是明白。它把源自技术问题辩论的非经验性(the uninitiated)排除在外。学术刊物——专家们的专业领地——把行话提升到正统的高度。为了使自己的大作得以出版，专家们必须使用特定的词汇，在接受他们作品的神殿前卑躬屈膝，而置那些普通人于不顾。问题在于，技术词汇的选择都以我们的专业为根据，而非以读者的水平为根据。使用这样的词汇，无异于在作者和读者之间竖起了一道障碍。

政府和企业的行政机构有他们自己的类似的例行语言。写作专家理查德·米切尔(Richard Mitchell, 1979, pp. 113-114)建议：

> 在所有的文化中，使用语言最重要的是施魔法……无论什么语言，它使用的目的不外乎对精神世界的克制，或安抚，或奉承、或哀求。更为特殊的情况是咒语的使用，一般都出于不可告人的目的，带有神秘的色彩，与日常语言有很大区别。众神和精灵一般都难以直呼其名，除非我们的确知道他们的号码，并可以给他们发命令和有好处可予。因此与精神和众神的交流一般只能以精巧而委婉的短语和矫揉造作的陈述进行。不仅如此，在所有的语言中都存在一些难以在普通的字典里找到的魔语，而它们的含义只有少数发明者了解。如果我们懂得这些魔语，那么我们就至少可以引起精灵对我们的注意。任何一个讲某一种语言的人，他使用这种语言就如同展示一张该语言文化圈的身份证，并从其他成员那里吸收一

些东西。无论这些东西是什么,只要它们包含在成员的权益清单上都可以。还有更为特殊的情况,那就是某种特殊形式的语言的使用,使我们得以允许进入小圈子。我们不相信什么牧师,但这并不意味着我们不相信魔法。但是我们简直一直都在将新牧师的工作神圣化。……而许多这样的新牧师就是所谓的教授。他们在我们的学院和大学里学到了自己的知识和行话,并在那里蛰伏。

使用行话甚至有可能使自己陷入困境。它使一般人有可能把我们看作另类,甚至非我属类。我们可以不用借助于魔法的精神形象,就给事物命名。乔治·奥维尔(George Orwell)在他那篇论证有力的论文《政治和英语》("Politics and the English Language")中说道:

数百万被夺去了土地的农民被遣送他乡,他们身无长物,沿着一条条道路艰难跋涉走向远方:这样的剥夺被称之为人口"迁移"或"支援边疆"。人们未经审判便被投入监狱,或被子弹射入颈背:这样残暴的行为则被称为"消除不良分子"。(引自 Zinsser, 1994, p.15)

公共行政机构经常把自己的工作叫做对他们的服务对象"提供协助",而不是"帮助"。帮助听起来过于直白。注意,他们使用的也是被动语态。于是,这些机构的年度报告中都会提到这一年"曾被提供的协助"有多少:他们也许会列出提供给贫困人口的培训项目数;受到营养建议的热病人数有多少;以及其他各种可以显示机构工作成就的数字或指标。但是,因为他们未曾把自己的工作看作为他们的服务对象提供帮助——譬如找到一份工作,或更加健康地生活,——因此没有真正说明他们的工作所取得的真正成果。"提供协助"意味着,他们首先要对项目的财务主管负责,因为财务主管将根据受到协助的人数给项目拨款。而在另一方面,项目的服务对象,那些真正需要项目提供帮助的人则是次要的。可见措辞是至关重要的。

草率的新闻体是行话的一个特殊形态，与文章其余部分格格不入的快餐式文辞堆在了一起。形容词当作名词使用；名词当作，或引申作形容词用；或将名词当作，或变作动词用，如此等等不一而足。技术报告中常常插入很多行话，试图使文章易于理解。但实际效果是本来文字尚称紧凑的技术语言，常被一些不恰当的词汇所打断。

为了避免使用行话，我们应当设法寻找正确的词汇，而不是依赖自己所熟悉的那些词汇。我们可以自问，我们理解这一个词的真正含义吗？它与其他词汇联系在一起时，会产生什么样的联想？朗读其中一个整个段落，它听起来是否像我在说话？我所使用的词汇，其含义是否与我以往与朋友交谈时使用的含义相同？如果不是，这就说明我们已经迷失了与阅读者联系的方向。阅读者很快就会将我们的报告搁在一边，转而阅读对他更有吸引力的文章。

我们每一个人都很容易受我们以往的训练和日常的习惯产生的行话的影响。仔细读一读自己以往的文章。找出并记下行话和习语，把它们钉在自己的办公桌上。在我们写完一篇文章以后，在已写好的文字中，逐字逐句地寻找其中的行话（文字处理软件使这一工作变得很容易）。如果可以，为了去除这些行话，对文章进行必要的修改。这些并不是什么新的情况，但至少我们仍然必须为去除行话再做努力，否则行话不会自行去除。

步骤 1：删除含义不清的时髦语言。诸如这样的词汇举不胜举，如“界面”、“利用”、“参数”、“函数”、“贯彻”和“假设”等。如果一个作者选择词汇的标准是是否时髦，那么阅读者也许会担心作家选择思想观点的标准是是否时新，而非可信。不要华而不实。我们宁可选用“让”而不是“允许”；选用“买”而不是“购买”；选用“人们”而不是“个人们”或“个体们”；选用“许多”而不是“众多”；选用“足够”而不是“充分”。即使就技术角度而言，我们在文章中使用的词汇，也应该与日常生活中使用的相同。

步骤 2：绝不要使用那些在出版物中常见的明喻或暗喻、俚语或借喻。我们常常试图将我们熟悉的习语引进技术性文章，以使

它读起来能轻松一些:"这一项目的实施生动地说明一句格言,人多盖塌了房。"或"预算赤字使这一机构陷入了无法避免的困境。"问题在于,古老的谚语无助于阅读者以新的方式去看问题。如果我们相信我们自己的分析,并希望将我们的思想传达给阅读者,那么最好的方法是完全使用我们自己的词汇来表达我们自己的思想。

后　记

如果任何规则的破除,的确会有助于决策者对我们的观点的理解,那么就毫不犹豫地把它破除。无论何时,我们都应当牢记,我们之所以写作,其根本目的在于能对阅读者有所帮助——而不是为了显示我们的专业水平或刻苦勤奋,更不是为了显示我们是多么正确。我们写作的文章的每一个方面,从标题的选择到段落结构、遣词造句和标点符号的使用,都应该考虑到我们的阅读者——将畏途变为坦途,将文辞变得易于理解。

那些能有效地与决策者交流的政策分析人员,他们总是遵循这样一种战略:行文简短、条理清楚、摆事实讲道理和修改、修改再修改。

参考文献

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1996). *Intergovenrmental Accountabiliyt* (SR - 21). Washington, DC: Author.

All things considered. (1998, Jan. 7). National Public Radio.

Alonzo. W., & Starr, P. (1987). *The politics of numbers.* New York: Russell Sage.

Amacher, R., & Ulbrich, H. H. (1986). *Principles of economics.* Cincinnati, OH: South-Western Publications.

America extrapolated. (1992, January 3). *The Economist*, pp. 25-27.

American growth. (1992, December 26). *The Economist*, p. 91.

Andreski, S. (1972). *Social science as sorcery.* London: Andre Deutsch.

Apogee Associates. (1987). *Waste water treatment* Washington, DC: National Council on Public Works Improvement.

Barnekov, T., & Hart, D. (1993). The changing nature of U. S. urban policy evaluation. *Urban Studies, 309,* 1469-1483.

Barr, S. (1997, June 3). Agencies are having difficulty. *Washington Post*, p. A17.

Behn, R. D. (1981). Policy analysis and public management. In G. S. Birkhead & J. D. Carroll (Eds.), *Education for public service*. Syracuse, NY: Maxwell School of Citizenship.

Bell, D., & Kristol, I. (Eds.). (1981). *The crisis in economic theory*. New York: Basic Books.

Bennett, W. (1988). *American education.* Washington, DC: U.S. Department of Education.

Beyle, T. L., & Muchmore, L. R. (1983). *Being governor: The view from the office*. Durham, NC: Duke University Press.

Bleakley, F. R. (1997, March 25). Some economic forecasts may he biased. *Wall Street Journal*, p.A3.

Bonnett, T. (1994). *New vocabulary for governing in the 1990s*. Washington, DC: Council of Governors' Policy Advisors.

Boulding, K. E. (1966a). *Economic analysis*. New York: Harper & Row.

Boulding, K. E. (1966b). *The impact of the social sciences*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Brandl, J. E. (1985). Distilling frenzy from academic scribbling. *Journal of Public Policy and Management*, 5, 344-353.

Bryan, C. S. (1997). *Osler: Inspirations from a great physician*. New York: Oxford University Press.

Buss, T. F., & Gemmel, D. (1994). *Entrepreneurship in the Upper Peninsula*. Michigan Department of Economic Development.

Buss, T. F., & Redburn, F. S. (1983). *Shutdown at Youngstown*, Albany: State University of New York Press.

Buss, T. F., & Redburn, F. S. (1986). *Hidden unemployment*. New York: Praeger.

Buss, T. F., & Vaughan, R. J. (1988). On *the rebound*. Washington, DC: Council of Governors' Policy Advisors.

Buss, T. F., & Vaughan, R. J. (1989, Winter). Misrepresenting health and human service agency caseload data. *Journal of Health and Human Resource Administration, 11*, 324-351.

Cairncross, A. (1971). *Essays in economic management*. London: George Allen & Unwin.

Cairncross, A. (1982). Economics in theory and practice. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 1-20.

Case, K. (1989). *Housing*. Washington, DC: Council of State Planning Agencies.

Chait, J. (1998, January 19). Reform placebo. *The New Republic*, pp. 15-16.

Chamfort, S. (1966). *Maximes par Chamfort*. Paris: Tchou. (Original work published 1805)

Chenyoweth, J. (1995). *A guide to community-based, collaborative strategic planning*. Washington, DC: Council of Governors' Policy Advisors.

Chinese puzzles. (1993, May 15). *The Economist*, p. 83.

Clines, F. K. (1998, January 25). Washington ellipse: Words of denial, carefully chosen. *New York Times* p. 10.

Clower, R. (1995). *Economic doctrine and method*. London: Aldershot.

Coase, R. H. (1960, October). The problem of social costs. *Journal of Law and Economics, 3* ,1-44.

Coase. R. N. (1974, October). The lighthouse in economics. *Journal of Law and Economics, 17*, 357-376.

Colander, D. (1991, November). Economists don't teach students what they need to know. *Chronicle of Higher Education*, p. A52.

Cook, L. (1993). *Strategic policy for the nation's governors*. Washington, DC: Council of

Governors' Policy Advisors.

Cook, L., Osterholt, J., & Riley, E. (1988). Anticipating tomorrow's issues. Washington, DC: Council of State Planning Agencies.

Corruption's price. (1998, January 14). *Wall Street Journal*, p. A18.

Courant, P.(1994, December). How would you know a good economic development policy if you tripped over one? *National Tax Journal*, 47, 863-881.

Cruze, A., et al. (1985). *Evaluation of industry and occupational employment projections.* Washington, DC: Bureau of Labor Statistics.

Darby, M. R. (1992). *Causes of declining growth.* Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas.

De Haven-Smith, L. (1988). *Philosophical critiques of policy analysis.* Gainsville: University of Florida Press.

De Tocqueville, A. (1848). *Democracy in America* (Vol. 1). New York: Pratt, Woodford.

Devolution goes on devolving. (1998, January 3). *The Economist*, p. 25.

Drucker, P.F. (1964). *Managing for results.* New York: Harper & Row.

East, Asia: Which way to safety. (1998, January 10). *The Economist*, pp. 62-63.

Economic policy advice. (1985, January 24). *The Economist*, pp. 10-11.

Enthoven, A. C. (1974). Ten practical principles for policy and program analysis. In R. Zeckhauser (Ed.), *Cost benefit and policy analysis annual.* Chicago: Aldine.

Feyerabend, P.(1993). *Against method.* London: Verso.

Fraatz, J. M. (1983). Policy analysts as advocates. *Journal of Policy Analysis and Management*, *12*, 273-276.

Frankel, C. (1973). The nature and sources of irrationalism. *Science*, 180, 927-931.

Frey, B., & Eichenberger, R. (1993, Fall). American and European economics and economists. *Journal of Economic Perspectives*, pp. 185-193.

Friedman, M. (1997, December 31). Asian values. *National Review*, pp. 36-37.

Frumkin, N. (1987). *Tracking America's economy.* New York: M. E. Sharpe.

Galbraith, J. K. (1978, March). Writing, typing and economics. *Atlantic Monthly*, pp. 102-105.

General Accounting Office. (1986). *Hunger countries* (PEMD-86-7BR). Washington, DC: Author.

General Accounting Office. (1994a, July). *Jobs and JTPA* (HEHS-94-177). Washington, DC: Author.

General Accounting Office. (1994b. March). *Multiple employment training programs* (HEHS-94-88). Washington, DC: Author.

General Accounting Office. (1994c, July 27). *SBA cannot assess success of its minority business programs* (T-RCED-94-278). Washington, DC: Author.

General Accounting Office. (1995, August). *Program evaluation* (PEMD-95-1). Washington, DC:

Author.

General Accounting Office. (1996a, December). *Community development* (RCED-97-1). Washington, DC: Author.

General Accounting Office. (1996b, April). *Economic development: Limited information exists on impact of assistance provided by three agencies* (RCED-96-103). Washington, DC: Author.

General Accounting Office. (1998, November). *Federal education funding* (HEHS-98-46). Washington, DC: Author.

Georgoff, D. M., & Murdick, R. G. (1986, January/February). Manager's guide to forecasting. *Harvard Business Review*, pp. 110-124.

Goldhamer, H. (1978). *The advisor*. New York: Elsevier.

Good, C. E. (1989). *Mightier than the sword*. Charlottesville, NC: Blue Jeans Press.

Goodman, J. C., & Matthews, M. (1998, January 14). Clinton's proposal would expand Medicare's problems. *Wall Street Journal*, p. A18.

Gore, A. (1993). Creating a government that works better and costs less: The report of the National Performance Review. Washington, DC: National Performance Review.

Gramlich, E. (1981). *Benefit-cost analysis of government programs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Gravelle, J. (1992). *Enterprise zone: The design of tax incentives*. Congressional Research Service, Library of Congress.

Gravelle, J., Kiefer, D., & Zimmerman, D. (1992). *Is job creation a meaningful policy justification?* (CRS 9-697). Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress.

Hahn, R. W., & Litan, R. E. (1997, July 30). Putting regulations to a test. *Washington Post*, p. A27.

Halperin, M. H. (1974). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Halpert, R. (1990, October). On writing for reading. *Southern Medical Journal*, 83(10), 1118-1119.

Hamilton, L. H. (1992, Summer). Economists as public policy advisors. *Journal of Economic Perspectives, 6*, (3), 61-64.

Hansen, W. L. (1991, September). The education and training of economics doctorates. *Journal of Economic Literature*, pp. 1054-1087.

Hawkins, R. G., Ritter, L. S., & Walter, I. (1973, September). What economists think of their journals. *Journal of Economics Literature*, pp. 1088-1109.

Heyne, P.T. (1973). *The economic way of thinking*. Chicago: Science Research Associates.

Hibbert, C. (1997). *Wellington*. Reading, PA: Addison-Wesley.

How subsidies destroy the land. (1997, December 13). *The Economist*, pp. 21-22.

Huff, D. (1954). *How to lie with statistics*. New York: Norton.

Irland, L. C., Cogan, C. S., & Lawton, C. T. (1984, Fall). Forecasting a state' s economy. *Northeast Journal of Business and Economics*, 2(1), 20-31.

Israel, L. (1982). *Decision-making: The modern doctor' s dilemma*. New York: Random House.

Jay, A., & Lynn, J. (1981). *Yes Minister*. BBC TV.

Johnson, K., Frazier, W., & Riddick, M. (1983). A change strategy for linking the worlds of academia and practice. *Journal of Applied Behavioral Science, 19*, 439-460.

Junk science. (1994, October 24). *National Review*, pp. 22-24.

Kane, E. (1989, Fall). The high cost of incompletely funding FSLIC. *Journal of Economic Perspectives*, pp. 33-45.

Kaplan, A. (1964). *Conduct of inquiry*. San Francisco: Chandler.

Kaufman, G. G. (1995, Summer). The role of economists in public policy. *Quarterly Review of Economics and Finance, 35(2)*, 177-185.

Kaus, M. (1991, May 20). Facts for hacks. *New Republic*. pp. 23-26.

Kaus, M. (1992, February 15). Thinking of Hiillary. *New Republic*, pp. 6-12.

Keynes, J. M. (1919). *Economic consequences of the peace*. London: Penguin.

Keynes, J. M. (1933). *Essays in persuasion*. London: Macmillan.

Kingdon, J. W. (1986). *Congressmen' s voting decisions* (3rd ed.). New York: Harper & Row.

Kitcher, p.(1985). *Vaulting ambition*. Cambridge: MIT Press.

Kornai, J. (1983). The health of nations. *Kyklos, 36*, 199-215.

Krieger, M. H. (1988). The inner game of writing. *Journal of Public Policy and Management, 8*, 56-61.

Krikelas, A. C. (1992, July/August). Why regions grow. *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, 77, 16-29.

Krimertman, L. I. (1969). *The nature and scope of social science*. New York: Appleton-Century-Crofts.

Krugman, P.(1994). *The age of diminishing expectations*. Cambridge: MIT Press.

Krugman, P.(1996). *Pop internationalism*. Cambridge: MIT Press.

Kupfersmid, J. (1988). Improving what is published. *American Psychological Review, 43*, 635-642.

Lacker, J. M. (1994, Winter). Does adverse selection justify government intervention in loan markets? *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly, 80*, 61-95.

Ladd, H. F. (1994). Spatially targeted economic development: Does it work? *Cityscape, 4*, 193-218.

Laffer, A. B. (1996, October 15). Creating wealth, not just savings. *Wall Street Journal*, p. A10.

Lasswell, H. (1971). *A preview of policy sciences*. New York: Elsevier.

Lawrence, J., & Bergman, E. M. (1985). *Research memorandum*. Research Triangle, NC:

Research Triangle Institute.

Leahy. P., Buss, T. F., & Quane, J. (1996, January). Time on welfare. *American Journal of Economics and Sociology, 54,* 33-46.

Leman, C. K., & Nelson, R. H. (1981). Ten commandments for policy economists. *Journal of Public Policy and Analysis, 1,* 97-117.

Lin, X., Buss, T. F., & Popovich, M. (1990, August). Rural entrepreneurship is alive and well. *Economic Development Quarterly, 4,* 254-259.

Lindsey, D. (1977). Participation and influence in publication review. *American Psychological Review, 32,* 25-35.

Lynn, L. E. (1978). *Knowledge and policy: The uncertain connection.* Boston: Little, Brown.

MacRae, D., & Whittington, D. (1997). *Expert advice for policy choice.* Washington, DC: Georgetown University Press.

Maier, M. H. (1991). *The data game.* New York: M. E. Sharpe.

Majchrzak, A. (1984). *Methods for policy research.* Beverly Hills, CA: Sage.

Mannheim, K. (1941). *Man and society in an age of reconstruction.* New York: Harcourt Brace.

Manzullo, D. (1996. March 10). The Cliff Notes congress. *Wall Street Journal,* p. A10.

Maraniss, D. (1996, August 4). Meeting time. *Washington Post,* p. 10.

McCloskey, D. N. (1985a). Economical writing. *Economic Inquiry, 23,* 187-222.

McCloskey, D. N. (1985b). *The rhetoric of economics.* Madison: University of Wisconsin Press.

McCloskey, D. N. (1990). *If you're so smart.* Chicago: University of Chicago Press.

McGee, S. (1998, January 5). Debating the value of stock forecasts for 1998. *Wall Street Journal,* pp.C1-C2.

Meier, K. J. (1984). The limits of cost benefit analysis. In L. G. Nigro (Ed.), *Decisionmaking in the public sector.* New York: Marcel Dekker.

Meltsner, A. J. (1976). *Policy analysis in the bureaucracy.* Berkeley: University of California Press.

Micklewait, J., & Wooldridge, A. (1996). *The witch doctors.* New York: Random House.

Miller, J. (1978). *The body in question.* New York: Harper & Row.

Mills, C. W. (1961). *The sociological imagination.* New York: Grove.

Mills, E. (1993, Spring/Summer). The misuse of regional economic models. *Cato Journal, 13,* 29-38.

Mitchell, R. (1979). *Less than words can say.* New York: Little, Brown.

Musgrave, R. A., & Musgrave, P.B. (1990). *Public finance in theory and practice.* New York: McGraw-Hill.

Nagel, E. (1961). *The structure of science.* New York: Harcourt Brace.

Neustadt, K. J., & May, E. R. (1986). *Thinking in time.* New York: Free Press.

Nothdurft, W. (1988, September). Ten rules for marketing ideas. *Entrepreneurial Economy Review,*

7, 1-5.

Oregon Progress Board. (1982). *Oregon benchmarks.* Eugene: OR: Author.

Olson, M. (1965). *Logic of collective action.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government.* Reading, MA: Addison-Wesley.

Osborne, D., & Plastrik, P.(1997). *Banishing bureaucracy.* Reading, MA: Addison-Wesley.

The overlooked housekeeper. (1994. February 5). *The Economist,* p. 25.

Patton, G. S. (1974). *The Patton papers. Vol. 2: 1940-1945.* Boston: Houghton Mifflin.

Pedhazur, E., & Schmelkin, L. P. (1991). *Measurement, design,* and *analysis.* Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Plenty of gloom. (1997, December 20). *The Economist,* pp. 14-21.

Pollot, M. L. (1993). *Grand theft and petit larceny.* San Francisco: Pacific Research Institute.

RAND Corporation. (1975). *Target growth industries for New York City.* New York: Author.

RAND Corporation, (1983). *Target growth for New York City: A follow-up study.* New York: Author.

Redburn, F. S., & Buss, T. F. (1984). Religious leaders and the politics of revitalization. In R. Eyestone (Ed.), *Policy policy formation.* Greenwich, CO: JAI.

Redburn, F. S., & Buss, T. F. (1986). *Responding to America's homeless.* New York: Praeger.

Rhoads, S. E. (1978, March/April). Economists and policy analysis. *Public Administration Review,* pp.112-119.

Rhoads, S. E. (1985). *An economist's view of the world.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Ricardo, D. (1819). *On the principles of political economy.* Washington, DC: J. Milligan.

Ripley, R. B. (1985). *Policy analysis in political science.* Chicago: Nelson-Hall.

Rivlin, A. M. (1971). *Systematic thinking for social action.* Washington, DC: Brookings Institution.

Rubenstein, E. S. (1994). *The right data.* New York: National Review.

Rubin, M. (1994, March/April). Can reorchestration of historical themes reinvent government? *Public Administration Review, 54*(2), 161-169.

Sabatier, P. (1978, September). Acquisition and utilization of technical information by administrative agencies. *Administrative Science Quarterly, 23,* 396-417.

Safire, W. (1998, January 25). Rules of thumb. *New York Times Magazine,* p. 12.

Schon, D. A. (1983). *The reflective practitioner.* New York: Basic Books.

Scriven, M. (1983). The evaluation taboo. In E. R. House (Ed.), *Philosophy of evaluation.* San Francisco: Jossey-Bass.

Seelye, K. Q. (1998, January 8). President plans on $21 billion for child care. *New York Times,* p. A1.

Simon, H. (1981). *Sciences of the artificial.* Cambridge, MA: MIT Press.

Size isn't everything. (1998. January 31). *The Economist,* p.60.

Sjoberg, L. (1982, October/December). Aided and unaided decision-making. *Journal of Forecasting,* pp. 349-359.

Smelser. N. J., & Gerstein, D. R. (Eds.). (1986). *Behavioral and social sciences: 50 years of discovery.* Washington, DC: National Academy Press.

South Carolina Legislature. (1985). *A review of state's economic development activities.* Legislative Audit Council, South Carolina Legislature.

Sowell, T. (1996). *Knowledge and decisions.* New York: Basic Books.

Squire, L., & van der Tak, H. G. (1975). *Economic project analysis.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

State Planning Office. (1983). *Minnesota milestones.* Minneapolis, MN: Office of the Governor, State Planning Office.

Stigler, G. J. (1984). *The intellectual in the marketplace.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Stigler, G. J. (1988). *Memoirs of an unregulated economist.* New York: Basic Books.

Stiglitz, J. E. (1988). *Economics of the public sector.* New York: Norton.

Stinchcombe, A. L. (1968). *Constructing social theories.* New York: Harcourt Brace & World.

Stockman, D. (1983). *The triumph of politics.* New York: Random House.

Storer, N. W. (1966). *The social system of science.* New York: Holt, Rinehart & Winston.

Stouffer, S. A. (1950). Some observations on study design. *American Journal of Sociology, 55,* 355-361.

Strunk, W., & White, E. B. (1979). *Elements of style* (3rd ed.). Boston: Allyn & Bacon.

Sy, K. J. (1987). University-state linkages revisited. *Policy Studies Journal, 16*(1), 3-26.

Sylvia, R. D., Sylvia, K. M., & Gunn. E. M. (1997). *Program planning and evaluation.* Prospect Heights, IL: Waveland.

Sypher, B. D., & Zorn, T. E. (1986, Spring). Communication-related abilities and upward mobility. *Human Communication Research,* pp. 420-431.

Thompson, W. (1972). *Preface to urban economics.* Baltimore: John Hopkins University Press.

Toulmin. S. (1958). *The uses of argument.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Tukey, J. W. (1969). Analyzing data: Sanctification or detective work? *American Psychological Review, 24,* 83-91.

Ulmer, M. J. (1984. November). Economics in decline. *Commentary,* pp. 42-46.

Vaughan, R. J. (1980). *Inflation and unemployment.* Washington, DC: Council of State Planning Agencies.

Vaughan, R. J., Pollard, R., & Dyer, B. (1984). *Wealth of states*. Washington, DC: Council of State Planning Agencies.

Veniola, J. (1987). *Rewrite right*. Berkeley, CA: Ten Speed Press.

Verdier, J. M. (1984). Advising congressional decision-makers. *Journal of Policy Analysis and Management*, 4, 421-438.

Ward, W., & Deren, B. (1991). *The economics of project analysis*. Washington, DC: World Bank.

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (1992). *Policy analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Weinstein, M. (1990, April 5). Editorial notebook. *The New York Times*, p. A25.

Weiss, C. H. (1992). *Organizations for policy analysis*. Newbury Park, CA: Sage.

Weiwal, W., Persky, J., & Felsenstein, D. (1995, Fall). Are subsidies worth it? *Economic Development Commentary*, pp. 10-16.

Wessel, D. (1997, January 27). In setting Fed's policy, chairman bets heavily on his own judgement. *Wall Street Journal*. pp. A1, A5.

Whiteman, D. (1986). Fate of policy analysis in congressional decision-making. *Western Political Quarterly*, 39, 394-311.

Who's really who. (1998, January 3). *The Economist*, pp. 51-52.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown.

Wildavsky, A., & Caiden, N. (1997). *The new politics of the budgetary process*. New York: Longman.

Winch, P.(1958). *The idea of a social science*. London: Routledge & Kegan Paul.

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean?* Washington, DC: Georgetown University Press.

Zeckhauser, R. (1974). *Cost benefii and policy analysis annual*. Chicago: Aldine.

Zinsser, W. (1988). *Writing to learn*. New York: Harper & Row.

Zinsser, W. (1994). On *writing well* (5th ed.). New York: HarperCollins.